UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE. — FACULTÉ DE DROIT

LE
RACHAT DES CHEMINS DE FER
ET LEUR EXPLOITATION PAR L'ÉTAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

ÈS-SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

PAR

ALBERT V.-F. SALEROU

AVOCAT PRÈS LE TRIBUNAL CIVIL DE NICE

PARIS

Librairie Nouvelle de Droit et de Jurisprudence

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1900

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE. — FACULTÉ DE DROIT

LE

RACHAT DES CHEMINS DE FER

ET LEUR EXPLOITATION PAR L'ÉTAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

ÈS-SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES

PAR

ALBERT V.-F. SALEROU

AVOCAT PRÈS LE TRIBUNAL CIVIL DE NICE

ACAD.
LUGD.BAT.
BIBL.

PARIS

Librairie Nouvelle de Droit et de Jurisprudence

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1900

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549824_0017

BIBLIOGRAPHIE

Aucoc. — Les tarifs des chemins de fer et l'autorité de l'État.

Audiganne. — Les chemins de fer d'aujourd'hui et dans cent ans.

Bibliothèque Universelle et Revue Suisse (années 1897 et 1898) (Lausanne).

Boiteau. — Régime des chemins de fer.

Bonneau. — Études sur les chemins de fer français.

Buisson (G.). — L'État et les chemins de fer.

Cavaignac (G.). — Les nouvelles conventions entre l'Etat et les grandes Compagnies.

Cauwès. — Cours d'Économie politique.

Cazeneuve (A.). — Les chemins de fer français.

Chérot (A.). — Les grandes compagnies de chemins de fer. — Le droit de l'Etat. — Monopole, le Rachat.

— Dialogues sur la réorganisation des chemins de fer.

Chérot et Vauthier. — La réforme des chemins de fer.

Chirac (A.). — L'Agiotage sous la troisième République.

— Les Rois de la République.

Chevalier (A.). — Cours d'Économie politique.

Couche (Ch.). — Voie, matériel roulant et exploitation technique des chemins de fer.

Daru (Comte). — Des chemins de fer.

Duverger. — Le régime des chemins de fer français.

Droz (Numa). — Le rachat des chemins de fer suisses.

L'Économiste français.

Emion (V.). — Le commerce et les chemins de fer.

Endemann. — Das Recht der Eisenbahnen.

Foville (A. de). — La transformation des moyens de transport et ses conséquences économiques.

Franqueville (Ch. de). — Les travaux publics de la Grande-Bretagne.

Geigy (A.). — Quelques éclaircissements sur les chemins de fer suisses.

Gomel (Ch.). — Les droits d'État sur les tarifs des chemins de fer, en Angleterre et aux États-Unis.

Haley. — Railroad transportation, its history and its laws.

Haberer. — Geschichte des Eisenbahnwesens.
Jacqmin. — Les chemins de fer pendant la guerre de 1870.
Le *Journal officiel.*
Le *Journal des Économistes.*
Kaiser (S.). — La Confédération et les chemins de fer ; contribution à l'étude de la question des chemins de fer suisses.
Krantz. — Observations au sujet des prix de transport par chemin de fer.
Kühn. — Die historische Entwickelung des deutschen und deutsche-œsterreichischen Eisenbahnetzes von 1838 bis 1881 nebst Nachtrægen herausgegeben vom kœnigl. preussischen statistischen Bureau.
Lamane (H.). — La question des chemins de fer, le rachat.
Lapparent (de). — Le siècle de fer.
Lauckman. — Revue commerciale et juridique des chemins de fer, postes, télégraphes et douanes (Bruxelles).
Leroy-Beaulieu. — Traité de la science des finances.
Limousin (Ch. M.). — Le commerce et les chemins de fer.
— Le rachat des chemins de fer.
Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le rachat des principales lignes de chemins de fer suisses (25 mars 1897).
Monitore delle strade ferrate (Turin).
Marqfoy (G.). — La réforme des tarifs des chemins de fer et les Compagnies.
Meyer (A. von). — Geschichte und Geographie der deutschen Eisenbahnen.
Neymark (A.). — Les projets du Ministre des Travaux publics.
Noël (O.). — La question des chemins de fer.
— Les conventions avec les grandes Compagnies.
— Le rachat des chemins de fer.
— Le rachat des chemins de fer devant les chambres de commerce.
Paixhaus. — Les Compagnies de chemins de fer et l'État.
Picard. — Les chemins de fer français.
— Traité des chemins de fer. Économie politique, Commerce, Finances, Administration, Droit. Études comparées sur les chemins de fer étrangers.
Proudhon.— Les réformes à opérer dans l'exploitation des chemins de fer.
Pereire (I.). — La question des chemins de fer.
A. Rambaud. — Histoire de la civilisation contemporaine en France.
Revue des Deux-Mondes.
Revue générale des chemins de fer (Paris).
Revue Socialiste.

Riegels. — Verkehrsgeschichte der deutschen Eisenbahnen.
Ropiquet. — Chemins de fer français. — Les conventions de 1868.
Saint-Auban (E. de). — L'Histoire sociale au Palais de justice.
Say (Léon). — Le rachat des chemins de fer.
Sciard (Ch.). — Les chemins de fer en Italie, considérés comme une propriété de l'État et grands instruments de la production et de la richesse nationale. — Du rachat par l'État.
Schœnberg (G.). — Handbuch der politischen OEkonomie.
Schreiben. — Verhæltniss der preussigen Eisenbahnen.
Spencer (H.). — Essais de politique.
Stæmpfli (J.). — Le rachat des chemins de fer suisses.
Steiger (D.). — Zur Orientirung über die Frage der Eisenbahnverstaatlichung in der Schweiz.
Tallichet (E.). — Le peuple suisse doit-il racheter ses chemins de fer ?
Théry (E.). — Europe et États-Unis d'Amérique.
Toussenel (A.). — Les juifs, rois de l'Epoque.
Vacher (L.). — Les chemins de fer allemands et français au point de vue du rachat et de l'exploitation par l'État, par un membre de la Commission des chemins de fer de la Chambre (1883).
Valframbert et Renault. — Du droit des obligations sur le prix du rachat des chemins de fer.
Véroz-Duverger. — De la réforme de l'administration des chemins de fer.
— Chemins de fer de l'État belge. Leur histoire.
Vigouroux. — Législation et jurisprudence des chemins de fer.
Wickersheimer. — Étude sur le rachat des chemins de fer d'Orléans, de l'Ouest, de l'Est et du Midi.
Zschokke et S. Kaiser. — Amélioration dans les chemins de fer suisses au moyen de l'unification de l'exploitation.

LE RACHAT DES CHEMINS DE FER

ET

LEUR EXPLOITATION PAR L'ÉTAT

PREMIÈRE PARTIE

LES CHEMINS DE FER FRANÇAIS ET LA QUESTION DU RACHAT.

CHAPITRE PREMIER

LES CHEMINS DE FER FRANÇAIS ET LES CONVENTIONS DE 1883. — APERÇU HISTORIQUE.

La construction des chemins de fer a commencé en France en 1823 (1), sans que des règles uniformes aient été appliquées aux concessions.

(1) Le premier chemin de fer fut construit entre Saint-Etienne et Andrézieux, et destiné au transport de la houille. La traction était animale. La concession en avait été obtenue par Beaunier.

Il s'agissait de petites lignes, destinées d'abord au transport des marchandises, puis au transport des voyageurs. Le premier service des voyageurs fut organisé en 1832, sur la ligne de Saint-Étienne à Lyon.

En 1838, alors que la Belgique avait donné l'exemple de la constitution d'un réseau d'État, le Ministre du commerce, Martin du Nord, proposa l'exécution par l'État d'un grand réseau de chemin de fer, comprenant neuf grandes lignes.

Le projet fut éloquemment défendu par Lamartine qui s'éleva avec force, en un discours admirable, contre l'accaparement du nouveau mode de communication par l'industrie privée, par quelques banquiers spéculateurs, « contre la confiscation par cette bande égoïste, de cette faculté d'aller et de venir, que la Constitution de 1848 allait bientôt placer au premier rang des droits sacrés des citoyens (1) ». Le Parlement se montra hostile et le projet fut repoussé : dès lors, les voies ferrées furent abandonnées aux Compagnies concessionnaires.

A la suite de crises financières, on tenta d'obtenir l'aide de l'État en faveur des chemins de fer en construction ou projetés.

Les changements d'opinion dans les Ministères et les Parlements firent se succéder rapidement les uns aux autres les systèmes les plus variés.

(1) Discours de M. Madier de Montjau, Chambre des députés, 16 juillet 1883.

Dès 1839, la Compagnie de Paris à Rouen et au Havre, bien qu'elle ait à sa tête le comte Roy et des banquiers comme MM. Aguado et Human, s'effraie de l'œuvre à accomplir et demande la résiliation de son contrat.

La concession de Lille à Dunkerque est également annulée. La Compagnie de Strasbourg à Bâle reste fidèle à ses engagements, mais elle sollicite bientôt du Gouvernement la prolongation de la durée de la concession et de plus, un secours de 12.600,000 francs.

La Compagnie de Paris à Orléans demande à être relevée de la construction de la ligne principale et à ne conserver que le petit embranchement de Corbeil. Elle ne revient sur sa décision que moyennant une garantie d'intérêt de 4 0/0 de la part de l'État et une prolongation de la durée de la concession, qui fut portée à 99 ans.

L'impuissance des Compagnies était flagrante et le Gouvernement comprit qu'il était de son devoir de concourir, d'une manière plus immédiate, à l'achèvement de la grande œuvre.

C'est alors que le directeur des Travaux Publics, M. Legrand, fit voter une loi qui répartissait les charges de la construction des lignes de chemins de fer entre l'État et l'industrie privée, représentée par les Compagnies. Ces dernières n'avaient plus à leur charge que la pose des rails et la fourniture du matériel de l'exploitation ; la partie la plus importante des travaux, l'établissement des talus, levées, ouvrages d'art, l'édi-

fication des bâtiments des gares et ateliers, incombait à l'État.

En revanche, les concessions étaient faites à bail pour une durée limitée. Cette loi fut votée le 11 juin 1842 ; ses effets furent fort sensibles.

Le réseau français qui ne comptait que 569 kilomètres en 1841, comprenait 2222 kilomètres six ans après.

Malheureusement, les événements de 1848 viennent encore frapper les Compagnies dans leur crédit : elles ne supportent qu'à grand'peine les dépenses laissées à leur charge. Une innovation fut alors proposée par le promoteur de la ligne de Paris à Saint-Germain, M. Péreire. Jusqu'à cette époque, le capital des Compagnies avait été formé exclusivement au moyen d'émissions d'actions. Dans le nouveau système, le capital fourni par les actionnaires, auxquels l'État assurait un certain taux d'intérêt, devait servir de base pour l'émission des obligations : sous la double garantie de ce capital et de l'intérêt assuré par l'État, les actions jouissaient d'une complète sécurité.

En échange des charges qu'il s'imposait, l'État se réservait une part dans les bénéfices. Dans la concession de Marseille à Avignon, par exemple, après le produit net de 10 0/0 du capital dépensé par la Compagnie, la moitié du surplus était dévolue à l'État.

Le système des emprunts, immédiatement adopté, réduisit dans des proportions considérables le pour

cent des dépenses faites ou à faire, représenté par le capital social des compagnies et les capitaux reprennent confiance.

Ce n'est pourtant que sous l'Empire, que l'intervention du Gouvernement fut décisive : il prolongea la durée de la plupart des concessions à 99 ans par la loi du 8 juillet 1852 et provoqua d'importantes fusions, raffermissant ainsi le crédit des Compagnies, tout en leur imposant sans garantie d'intérêt et sans subventions financières, la construction de diverses lignes nouvelles.

De ces fusions sont nées les six grandes Compagnies actuelles : du Nord, du Paris-Orléans, du Paris-Lyon-Méditerranée, de l'Est, de l'Ouest et du Midi.

Les résultats obtenus dépassèrent toute espérance et tandis que de 1832 à 1850, nos voies ferrées avaient à peine atteint 3.910 kilomètres concédés, de 1852 à 1859, elles prirent une extension de plus de 16.000 kilomètres.

La crise commerciale de 1857-1858 empêcha les émissions d'obligations des Compagnies de leur procurer les ressources nécessaires pour terminer les lignes concédées et l'État dut encore une fois intervenir.

Il le fit en accordant les concessions prévues par la loi du 11 juillet 1859 qui répartissaient les lignes en ancien et nouveau réseau (1) et il garantissait sur cette base l'intérêt des obligations à émettre.

(1) D'après les Conventions de 1859 l'ancien réseau comprenait 7.774 kilomètres et le nouvean 8.578.

A titre de contre-prestation, les Compagnies s'engageaient à partager dès 1872, avec l'État, l'excédent de leur rendement dépassant environ le 6 0/0 du capital d'établissement du nouveau réseau et le 8 0/0 de celui de l'ancien.

Les concessions furent arrêtées à nouveau ; le droit de rétrocession à l'État notamment y fut déterminé.

La propriété des chemins de fer et de tous ses accessoires devait revenir à l'État, qui n'aurait à payer de bonifications que pour le matériel roulant, l'inventaire de l'exploitation et les réserves.

Les versements supplémentaires faits à titre de garantie d'intérêts et non encore remboursés pouvaient, le cas échéant, être compensés avec ces bonifications.

L'expérience montra que ces conventions étaient, pour plus d'un point, basées sur de nombreuses évaluations erronées, et qu'en particulier, le maximum du capital d'établissement, d'après lequel était calculée la garantie d'intérêt, avait été fixé trop bas, bien que les contributions de l'État eussent dépassé de beaucoup les prévisions.

Les Compagnies réclamèrent le changement des conventions et les nouveaux contrats de 1863 et 1868 modifièrent les clauses relatives au maximum du capital de premier établissement, au maximum de rendement et à la répartition des recettes, tout en imposant aux Compagnies la construction de nouvelles lignes.

La loi de 1874 accordait encore une autre garantie

aux Compagnies de chemins de fer : en cas de rachat des lignes concédées depuis moins de 15 ans, ce n'est pas du droit de retour qu'il serait fait usage : l'État aurait à rembourser les frais de premier établissement.

Avec 1876 s'ouvre une nouvelle phase. L'État achète une série de petites lignes (1) qu'il réunit en réseau d'État. La loi du 18 mai 1878 sanctionne la constitution de ce réseau de 2.615 kilomètres, que le ministre des Travaux Publics est autorisé à exploiter à l'aide des moyens qu'il jugera le moins onéreux pour le Trésor.

En 1879, M. de Freycinet fit voter la « loi de classement du réseau complémentaire » qui décrète la construction de nouvelles lignes principales sur une longueur de 16.000 kilomètres environ. Ces nouveaux chemins de fer à construire devaient être utiles à la défense du pays, rendre plus directes les communications entre les différents réseaux et faciliter les relations dans un intérêt politique ou administratif.

Pour l'exécution de ces travaux estimés à 6.500 millions, il était prévu un délai de dix à douze ans et l'État prenait à sa charge, outre les frais de l'infrastructure, ceux de la superstructure. La réalisation du programme fut empêchée : on apporta trop de précipitation aux travaux, entrepris dans tout le pays à la fois, et qui furent abandonnés en partie à la suite de difficultés financières.

(1) L'Etat achète successivement les lignes des Charentes, de la Vendée, de St-Nazaire au Croisic, d'Orléans à Châlons, du Maine-et-Loire à Nantes, d'Orléans à Rouen, etc.

Le Gouvernement, obligé de renoncer à la construction par l'État seul, la confia aux grandes Compagnies. Par les Conventions de 1883, elles se chargèrent de terminer la construction du réseau complémentaire : l'État leur cédait gratuitement les lignes comprises dans leur réseau qu'il avait construites depuis 1879 ; il payait les frais de construction de celles à établir encore, sous déduction de 25.000 francs par kilomètre (1), somme mise à la charge des Compagnies qui avaient en outre à fournir une même somme de 25.000 francs par kilomètre, pour les frais du matériel roulant, et la somme portée à l'inventaire du service actif.

Jusqu'en 1883, l'État avait donné des subventions aux Compagnies ; en 1883, c'est l'État qui est en quelque sorte subventionné par les six Compagnies pour un total de 330 millions, le 1/9e environ de la dépense afférente aux 11.000 kilomètres ajoutés à leurs concessions et non encore construits.

Les finances de l'État sont déchargées de l'avance du capital : il n'a pas eu à émettre d'emprunts, mais il fait le service des emprunts des Compagnies.

La charge effective de la construction est assumée par lui et non par les Compagnies concessionnaires.

Singulière industrie privée que celle dont le capital est fourni par l'État ! peut dire avec raison M. Cauwès. Ce n'est pas tout, les Conventions de 1883, conclues par M. Raynal, ministre des Travaux Publics, sous le

(1) 12.500 francs par kilomètre pour les chemins de fer à voie étroite.

ministère J. Ferry, ont transformé et aggravé le système de la garantie d'intérêt. Les concessions de 1859 n'accordaient la garantie qu'au nouveau réseau : elle était restreinte aux obligations. Dans une certaine mesure, l'ancien réseau répondait des charges du nouveau, à cause de la combinaison du déversoir (1).

Les nouvelles concessions ne changent rien à cette

(1) «La séparation entre ancien et nouveau réseau n'était pas absolue et ne pouvait l'être : 1° le réseau d'une compagnie appartient à la société, personne morale, et est indivisible comme elle ; on ne peut donc séparer complètement les résultats de l'exploitation sur les deux branches du réseau. — 2° La plupart des lignes du nouveau réseau soudées à celles de l'ancien,constituant en réalité des embranchements qui concourent à accroître le trafic de l'ancien réseau, il était équitable de ne pas affecter exclusivement les revenus de celui-ci aux capitaux qui avaient servi à l'établir. De là, la combinaison connue sous le nom de *déversoir*. Le produit de l'ancien réseau était divisé en deux parties : le revenu réservé et le revenu non réservé, lequel était soumis au déversoir. Le produit du revenu réservé avait été fixé à forfait.Il se composait de : 1° Le dividende normal des actions déterminé d'après le revenu effectif dans les années antérieures à 1859; 2° L'intérêt et l'amortissement des obligations émises pour la construction de l'ancien réseau, soit au total 5.75 0/0 ; 3° La différence entre le taux de la garantie de l'Etat et le taux supposé des emprunts futurs, amortissement compris, soit 1.10 0/0. On avait supposé que, pour construire le nouveau réseau, les Compagnies recourraient au crédit, mais qu'elles ne trouveraient pas de prêteurs au taux alors en effet assez faible de 4.65.Les charges des emprunts futurs furent donc estimées à forfait, soit à 5.75, chiffre assurément exagéré. Sauf en 1871, les Compagnies purent trouver crédit à un taux notablement moindre (en 1869, 4.34 0/0 ; aujourd'hui à 3.25 et à 3 0/0). Les Compagnies conservaient la libre disposition du revenu réservé et ne devaient compte que de l'excédent. Cet excédent déversé sur le nouveau réseau s'ajoutait au produit net. Tel était le déversoir ; par le jeu de cette combinaison, les sacrifices de l'Etat pouvaient être amoindris ; effectivement, l'excédent du revenu de l'ancien réseau s'ajoutant au produit net du nouveau, l'Etat ne devait la garantie que si le total était inférieur à 4.65. » (Cauwès, *Cours d'Economie politique*, t. 4.)

situation pour les Compagnies du Paris-Lyon-Méditerranée et du Nord. Pour les autres réseaux au contraire, elles étendent l'application de la garantie d'intérêt, qui auparavant, ne portait que sur le nouveau réseau, à l'ensemble des concessions et en font profiter les actions comme les obligations.

Comme contre-partie de la garantie d'intérêt, les Conventions de 1883 consacrent le droit de l'État à une part de bénéfices, droit accordé par les conventions antérieures.

Elles en modifient, sous plusieurs rapports, les conditions. Le dividende ménagé aux actionnaires cesse d'être aléatoire et n'est plus variable selon les réseaux (ancien et nouveau).

Après le remboursement de toutes les charges effectives des emprunts, de tous les travaux complémentaires autorisés,si le revenu net total dépasse une certaine somme de millions, déterminée pour chaque Compagnie, l'excédent sera partagé entre les Compagnies et l'État dont la part s'élève de la moitié aux deux tiers.

Tel est le régime établi par les Conventions de 1883, ainsi qu'il existe encore de nos jours.

Jamais, sous le régime des conventions antérieures, les garanties d'intérêt, auxquelles il faut joindre les avances qui en ont été distraites, grâce au subterfuge de l'exploitation partielle (1), n'avaient imposé des sacrifices annuels aussi considérables.

(1) « La clause dite d'exploitation partielle complète la série des dis-

Pour six années, de 1884 à 1889, les versements effectués par l'État s'élevèrent à la moitié de ceux qu'il avait faits durant les vingt-cinq années qui s'écoulèrent de 1859 à 1883. Ils s'élevaient encore à 77 millions pour l'année 1894. Les sommes demandées par l'État ont pu diminuer depuis : néanmoins, les Compagnies d'Orléans, de l'Est, de l'Ouest et du Midi ont prélevé en 1897 une somme de plus de 22 millions de francs.

Et que l'on ne vienne pas parler du droit de l'État à une part des bénéfices ! Profitera-t-il jamais de ces stipulations ? La question ne se pose en réalité que pour les deux Compagnies du Nord et du Paris-Lyon-Méditerranée, et d'après un calcul basé sur les résultats de l'année 1887, M. Colson estime que l'ère du partage ne s'ouvrira pas prochainement quoiqu'elle reste « dans les éventualités dont la réalisation est très probable ».

Le régime actuel est donc des plus funestes à l'État

positions léonines des conventions de 1883. Parmi les lignes nouvelles, il était à prévoir que certaines ne donneraient pas, même après l'entier établissement, assez de recettes dans les premières années, pour couvrir les frais d'exploitation. Sous prétexte de ménager les charges actuelles du Trésor, on imagina d'insérer dans les conventions, la clause dite d'*exploitation partielle* ou *provisoire*. Quand une ligne est soumise à ce régime, les frais d'exploitation sont joints au compte de premier établissement, et comme tels, couverts par l'emprunt. On ajoute au prix des terrassements, des rails, etc..., toutes les dépenses courantes d'exploitation et ceci pendant un temps indéterminé. Au terme de ce régime, la garantie d'intérêt commencera seulement à fonctionner à moins que la plus-value des recettes sur l'ensemble du réseau ne suffise aux charges artificiellement ajoutées aux dépenses de la construction. Ni la compagnie, ni l'Etat, ne payent rien : toute la dette est rejetée, principal et intérêts, du présent sur l'avenir. » (Cauwès, *op. cit.*).

et quoique les conditions relatives au rachat aient été modifiées en 1883 dans un sens avantageux aux Compagnies, il est à désirer que l'État se décide au plus tôt à racheter les chemins de fer français ; c'est là le moyen unique de remédier au système des conventions scélérates qui nous mène directement à une épouvantable catastrophe.

« D'ailleurs le jour, où le peuple se rendra compte, dit M. Wickersheimer, de la question des chemins de fer, l'histoire seule des violations successives de tous les contrats passés, depuis 60 ans, entre l'État et les Compagnies, suffira à entraîner la question du rachat avec une vigueur telle que toute opposition sera emportée, comme un fétu de paille par un ouragan (1). »

(1) Etude sur le rachat des Chemins de fer d'Orléans, de l'Ouest, de l'Est et du Midi.

CHAPITRE II

MONOPOLE DES CHEMINS DE FER.

Les chemins de fer français comprennent sept grands réseaux dont la longueur s'élevait à la fin de l'année 1897 à 35.984 kilomètres (1).

L'un de ces réseaux est exploité directement par l'État et porte le nom de Réseau d'État. Il fut constitué par la loi du 18 mai 1878, à la suite du rachat des lignes de plusieurs Compagnies secondaires.

Les six autres réseaux sont exploités par des Compagnies privées : ce sont les réseaux du Nord, de l'Est, du Paris-Lyon-Méditerranée, d'Orléans, de l'Ouest et du Midi. L'exploitation de ces réseaux n'est pas soumise aux règles ordinaires des industries privées.

La loi de la concurrence qui sert à réfréner les exigences des sociétés industrielles, n'existe pas pour les Compagnies.

L'autorité administrative a le droit d'intervenir pour fixer, d'accord avec elles, certains points de leur exploitation : elles exercent donc une industrie réglementée et en ont le monopole.

Est-ce un privilège de droit ? Ce n'est pas le cas des

(1) A 41.383 kilomètres, en y ajoutant les lignes d'intérêt secondaire.

chemins de fer français : ils jouissent d'un simple monopole de fait.

L'existence de ce monopole est due aux deux raisons suivantes : 1° En notre matière, la concurrence nuirait plus à l'intérêt général qu'elle ne lui serait utile.

2° Elle ne pourrait être effective.

D'ailleurs, que peut-on entendre par concurrence en matière de chemin de fer ? Peut-on supposer une voie ferrée ouverte à la libre circulation, livrée à tous, à la condition de payer un péage à la Compagnie qui l'a Construite ? On a proposé un semblable système : c'est une vraie utopie. On supposait des entreprises de transport distinctes, chacune avec leur matériel à elles, mises ainsi en concurrence, sur la même voie. Enoncer pareil système suffit à en démontrer tout le côté contraire à l'ordre et à la sécurité qu'exige une bonne exploitation.

La concurrence ne pourrait exister réellement que si plusieurs lignes, reliant les mêmes points, étaient établies parallèlement. Elle nuirait dans ce cas à l'intérêt public. La construction de ces lignes parallèles, exigera en effet, plusieurs fois le capital d'établissement et la multiplicité des lignes n'augmentera pas le trafic.

Les Compagnies se verront dans l'obligation de tenir leurs tarifs à un taux beaucoup plus élevé que ne le ferait la compagnie unique en possession du trafic total. La concurrence aura abouti à un de ses inconvénients les plus graves, à provoquer la cherté, et le public en

pâtira. L'expérience d'ailleurs l'a prouvé en Angleterre, où, malgré l'importance du trafic et des recettes, l'élévation relative des tarifs est due à l'établissement de lignes surabondantes.

En matière de chemins de fer, il est facile de comprendre que si la concurrence stimule à certains égards les producteurs par l'émulation qu'elle entretient entre eux, elle l'enraye à d'autres égards. Entre Compagnies rivales, le défaut de concordance des trains devenait un système ; la remise des colis était ajournée lorsqu'ils n'étaient pas venus par la bonne ligne (1). Herbert Spencer reconnaît même que la sécurité des transports en eut à souffrir et que certaines Compagnies continuaient à mettre en circulation un matériel roulant hors d'usage (2).

Nous savons aussi que l'état de concurrence ne paraît pas être un état stable, qu'il se détruit toujours lui-même en engendrant le monopole.

Il tend par l'élimination des petits au profit des gros, des faibles au profit des forts, à constituer des entreprises géantes qui deviennent des monopoles de fait. Les chemins de fer anglais confirment encore ce fait : de 1849 à 1858, un certain nombre de Compagnies anglaises se sont fait une guerre de tarifs. Le prix des places tomba à des prix très bas pour les points communs des lignes parallèles (de Londres à Manchester,

(1) Malézieux. *Rapport sur les travaux publics.*
(2) H. Spencer, *Essais de politique.*

le prix tomba de 44 francs à 6 fr. 25), il était au contraire surtaxé pour les points intermédiaires pour lesquels la concurrence ne pouvait exister.

Les Compagnies se lassèrent bientôt de cette lutte, se coalisèrent afin de percevoir des taxes uniformes et dès 1858, le public eut à payer des prix de monopole.

Aux États-Unis, le même fait s'est produit; aux guerres de tarifs entre Compagnies rivales succédèrent des fusions et des réglementations de tarifs et, la plupart du temps, ces arrangements étaient conclus au détriment du public.

La concurrence ne peut donc exister que passagèrement entre Compagnies de chemins de fer et rien n'est plus vrai en notre matière, que l'axiome de Stephenson : « La concurrence n'existe pas entre ceux qui peuvent facilement s'entendre. »

En France, le monopole a toujours été le régime de nos chemins de fer : il y eut pourtant quelques tentatives pour créer des lignes concurrentes. La principale eut lieu de 1868 à 1875. Durant cette période furent construites de nombreuses voies ferrées. Les Compagnies de Lille à Valenciennes, du Nord-Est, connues sous le nom de réseau Philippart français, faillirent s'ouvrir un débouché sur Paris pour les lignes de l'Oise. La Compagnie d'Orléans fut menacée à l'aide des lignes des Charentes et de Vendée.

Une autre tentative resta à l'état de projet (1882-1883). Il ne s'agissait pas moins que de doubler les

grandes artères sur tout le territoire comme moyen de lutte contre les grandes Compagnies.

Toutefois, il existe des lignes entre lesquelles peut se diviser le trafic ayant une commune destination ou une commune provenance et les Compagnies se sont entendues pour le partage de ce trafic, à la suite de tarifs de concurrence.

Il n'existe donc plus de concurrence effective entre les chemins de fer français : le monopole est le régime de fait.

L'exploitation des chemins de fer est donc un monopole. Pourquoi l'État qui exploite directement plusieurs autres monopoles, n'exploite-t-il pas les chemins de fer? Il gère et gère bien les services de la poste et des télégraphes ; il est chargé de la fabrication et de la vente des tabacs et des poudres, pourquoi lui refuser la direction des chemins de fer?

C'est un fait certain, cependant, qu'il serait préférable de voir l'État, propriétaire de ses chemins de fer, les exploitant directement ou les affermant à des Compagnies fermières, user de sa souveraineté et n'ayant plus en face de lui une puissance aussi considérable que celle des grandes Compagnies actuelles qui sont réellement de petits États dans l'État.

« Le Commerce, l'Industrie, l'Agriculture protestent sous toutes les formes contre l'exorbitant monopole des Compagnies, qui, au point de vue économique, a fait descendre et maintient notre pays au sixième rang des

puissances ; tout le monde comprend aujourd'hui qu'il faut que l'État soit maître de son réseau ferré, comme il est maître de ses rentes, de ses fleuves et de ses canaux (1). »

Il lui faut donc devenir propriétaire des réseaux français et recourir à son droit de rachat.

(1) Projet et Résolution tendant à la nationalisation des voies ferrées de M. Vacher.

CHAPITRE III

DROIT DE RACHAT.

Le droit pour l'État de racheter les chemins de fer concédés aux Compagnies a toujours fait, depuis les premières concessions, l'objet d'une clause particulière.

Les cahiers des charges de 1862 contiennent la réserve de ce droit, dans l'article 37.

« A toute époque, après l'expiration des quinze premières années de la concession, le Gouvernement aura le droit de racheter la concession entière des chemins de fer.

« Pour régler le prix du rachat, on relèvera les produits nets annuels obtenus par la Compagnie, pendant les sept années qui auront précédé celle où le rachat sera effectué ; on en déduira les produits nets des deux plus faibles années, et l'on établira le produit net moyen des cinq autres années.

« Ce produit net moyen formera le montant d'une annuité qui sera due et payée à la Compagnie, pendant chacune des années restant à courir sur la durée de la concession.

« Dans aucun cas, le montant de l'annuité ne sera

inférieur au produit net de la dernière des sept années prises pour terme de comparaison.

« La Compagnie recevra, en outre, dans les trois mois qui suivront le rachat, les remboursements auxquels elle aurait droit à l'expiration de la concession selon l'article 36. »

L'article 36 est ainsi conçu :

« A l'époque fixée pour l'expiration de la concession et par le seul fait de cette expiration, le Gouvernement sera subrogé à tous les droits de la Compagnie sur le chemin de fer et ses dépendances, et il entrera immédiatement en jouissance de tous ses produits.

« La Compagnie sera tenue de lui remettre en bon état d'entretien, le chemin de fer et tous les immeubles qui en dépendent, tels que les bâtiments des gares et stations, les remises, ateliers et dépôts, les maisons de garde, etc. ; il en sera de même de tous les objets immobiliers, dépendant également du dit chemin, tels que les barrières et clôtures, les voies, changements de voies, plaques tournantes, réservoirs d'eau, grues hydrauliques, machines fixes, etc... »

La période des quinze premières années est écoulée pour toutes les grandes Compagnies ; l'origine de leurs concessions a été d'ailleurs ainsi fixée : Nord, 1852 ; Est, 1855 ; Ouest et Orléans, 1858 ; Paris-Lyon-Méditerranée, 1860 ; Midi, 1862.

Le Gouvernement peut donc racheter la concession entière des chemins de fer, quoique certaines lignes

ne soient concédées que depuis moins de quinze ans.

Quant au prix, le Gouvernement paiera, du jour où le rachat est opéré jusqu'à la date où devait expirer la concession, une annuité déterminée d'après les produits nets de la dernière période septennale de l'exploitation pour toutes les lignes dont la mise en exploitation date de moins de quinze ans.

En plus de ces annuités, l'État remboursera à dire d'experts les objets mobiliers (machines, wagons, etc.) appartenant aux Compagnies.

Tel était le régime antérieur à 1870. Le droit de rachat reconnu à l'État est resté intact, mais les conditions en ont été considérablement rendues plus onéreuses pour l'État, par la loi du 24 mars 1874 et par les Conventions de 1883.

Se basant sur l'article 37 du cahier des charges, le Gouvernement prétendait racheter l'ensemble d'un réseau d'après les produits nets de la concession entière bien qu'elle comprit des lignes concédées depuis moins de quinze ans.

La loi Montgolfier (1) modifia cette situation par son article 12 : « En ce qui concerne les Compagnies déjà existantes, si le Gouvernement exerce le droit qui lui est réservé par l'article 37 du cahier des charges, de racheter la concession entière, la Compagnie pourra demander que les lignes, dont la construction remonte

(1) Loi du 24 mars 1874.

à moins de quinze ans, soient évaluées non d'après leur produit net, mais d'après leur prix réel de premier établissement. »

Les Conventions du 17 juillet 1883 étendent ce mode de règlement aux lignes dont la mise en exploitation remonte à moins de quinze ans. Ce n'est plus la date de la concession ni celle de l'achèvement des travaux, mais la date de la mise en exploitation qui est prise comme point de départ.

Les Conventions de 1883 contiennent toutes, en effet, un article ainsi conçu :

« Si le Gouvernement exerce le droit, qui lui est réservé par l'article 37 du cahier des charges, de racheter la concession entière, la Compagnie pourra demander que toute la ligne dont la mise en exploitation remonterait à moins de quinze ans, soit évaluée, non d'après le produit net, mais d'après ce que la Compagnie aura réellement dépensé pour son établissement. »

En outre de l'annuité du rachat, l'État devra rembourser aux Compagnies les dépenses complémentaires, autres que celles du matériel roulant, exécutées depuis 1884, par elle et à ses frais, pourvu toutefois que ces dépenses aient été approuvées par le ministre des Travaux Publics.

Toutefois, il sera déduit du total de ces dépenses 1/15 pour chaque année écoulée depuis l'exécution des travaux.

Une dernière disposition des conventions relative au

rachat, aggrave encore la situation de l'État envers les Compagnies abonnées en quelque sorte à la garantie d'intérêt, les Compagnies de l'Ouest, de l'Est, du Midi et d'Orléans.

Le prix total du rachat ne doit en aucun cas consister en une somme correspondante à une annuité inférieure au montant du revenu réservé aux actionnaires, augmenté des charges d'intérêt et d'amortissement des emprunts (1).

On se demande encore comment les Chambres ont pu voter de tels avantages au profit des Compagnies qui ne se soutiennent qu'avec l'appui que l'État leur donne ! On se demande comment les Chambres ratifièrent les conventions qui rendaient presque illusoire le droit de rachat ! Et cependant, la question fut clairement posée au Gouvernement d'alors par M. Sourigues :

« J'espère, disait-il, que l'honorable M. Raynal voudra bien démontrer à la Chambre qu'après le vote des conventions, si le Parlement voulait dès le lendemain racheter l'une des concessions quelconques faites aux Compagnies actuelles, il n'en coûterait à l'État rien de plus que ce qu'il aurait à payer aujourd'hui pour reprendre cette concession, s'il voulait en faire le rachat. Mais si l'on ne parvient pas à faire cette démonstration et si alors, nous sommes obligés de reconnaître que ces conventions auraient pour effet de rendre le

(1) Cauwès, *Cours d'économie politique*, t. IV, pp. 161-162.

rachat plus onéreux, au point peut-être qu'il devint impossible, alors je crois que ce qu'il conviendrait le mieux de faire, ce serait purement et simplement de rejeter les conventions (1). »

L'avertissement était clair : c'était dévoiler le plan des Compagnies qui faisaient tout leur possible pour rendre inoffensive entre les mains de l'État l'arme du rachat.

Malgré tout, après de fort longs débats à la Chambre et au Sénat, la loi approuvant les conventions fut votée à une assez grande majorité.

Les Compagnies avaient atteint leur but : elles avaient rendu le rachat plus difficile, mais elles ne l'ont pourtant pas rendu impossible et nous verrons que les raisons qui militent actuellement en faveur d'un rachat général ainsi que ses conséquences bienfaisantes, sont de nature à décider l'État à devenir au plus tôt maître de ses voies ferrées, malgré toutes les aggravations dues aux dernières conventions.

(1) *Journal officiel*, Chambre, 16 juillet 1883.

CHAPITRE IV

DIVERS PROJETS DE RACHAT.

A maintes reprises, la question du rachat général fut soulevée en France, où elle date de l'existence même de nos chemins de fer.

L'État n'a fait en réalité que quelques rachats partiels. Il acheta en 1848 la ligne de Paris à Lyon, mais dès 1852, à la suite d'intrigues nombreuses, l'État accordait une nouvelle concession.

En 1878, en vertu de la loi du 18 mai, l'État opéra le rachat des lignes des Charentes et de la Vendée, d'Orléans à Châlons et à Rouen, etc. Ces Compagnies étaient dans l'obligation d'interrompre leurs travaux de construction ou de suspendre leur exploitation : elles étaient sous le coup de la déchéance. On n'était donc plus dans l'hypothèse du rachat ; on craignit que la déchéance pure et simple ne frappât trop rigoureusement les actionnaires et les obligataires et 2.615 kilomètres furent ainsi soustraits au régime des conventions.

Depuis 1878, les nombreuses lois des 15 juillet 1879, 27 juillet et 4 août 1880, des 13 janvier, 24 février, 14 avril, 20, 22 juillet, 3 août et 23 septembre 1881

consacrèrent le rachat par l'État d'environ 1600 kilomètres de lignes d'intérêt général ou local.

L'idée de rendre l'État propriétaire et administrateur des lignes de chemins de fer s'est produite plusieurs fois dans les Chambres françaises.

Les propositions de rachat général furent nombreuses et si elles ont jusqu'à ce jour échoué, c'est que les Compagnies dont ces divers projets voulaient atteindre la puissance, comme la plus dangereuse ennemie des libertés et de l'intérêt du pays, ont toujours su s'assurer dans les Chambres de nombreux champions, et au dehors, dans la presse, des partisans qui propageaient et développaient des idées contraires au rachat.

L'idée du rachat général fait son apparition en 1848. Le Ministre des Finances, M. Duclerc, chargé de développer le projet du Gouvernement, disait aux représentants :

« Vous succédez à une monarchie, vous voulez fonder une république, vous avez donc nécessairement à rechercher ce qui dans l'héritage du passé est compatible ou incompatible avec le principe du Gouvernement... Je viens aujourd'hui vous proposer un changement nouveau : le rachat moyennant une juste indemnité de toutes les actions de chemins de fer... Citoyens, n'oubliez pas que sous cette question financière en apparence, il y a quelque chose de plus haut, une question politique et sociale. »

Ce projet, insuffisamment étudié, fut rejeté : il était

prématuré ! La période des quinze premières années n'avait pas pris fin et il eût fallu procéder à une expropriation pour cause d'utilité publique, toujours très onéreuse.

En 1871, le rachat général est proposé comme combinaison de libération du territoire, dans le projet Laurier, Gambetta, Rouvier. Il n'y eut même pas de discussion.

L'Assemblée nationale repoussa, en 1873, la proposition d'un rachat limité à la Compagnie de l'Est.

C'est surtout à dater de 1877 que la question du rachat général fut à l'ordre du jour. Le Gouvernement proposait de concéder à la Compagnie d'Orléans, la ligne des Charentes et de la Vendée. L'opposition fut des plus vives et l'on vit surgir la théorie du rachat avec une force toute nouvelle. Dans des discours qui eurent un très grand retentissement, les députés Allain-Targé, Le Cesne, Richard Waddington, Bethmont et Wilson s'opposèrent avec une vive énergie au projet gouvernemental et conclurent à la nécessité du rachat ; le 23 mars 1877, ils déposaient la proposition suivante :

Les députés soussignés, considérant :

1° Qu'en présence de la situation faite au commerce et à l'industrie par les tarifs des chemins de fer il y a lieu de mettre, dès à présent, à l'étude, un projet de rachat général de toutes les voies ferrées de France.

2° Qu'en présence de la situation critique des lignes secondaires, il y a lieu d'opérer dès maintenant le ra-

chat par l'État, sauf à lui à exploiter directement ou par l'intermédiaire de Compagnies fermières.

3°... demandent le renvoi du projet relatif à la convention passée entre le ministre des Travaux Publics (alors M. Christophle) et la Compagnie des chemins de fer de Paris à Orléans.

La Chambre des députés paraissait décidée à entrer dans la voie d'un rachat général. A la fin de l'année 1879, la commission chargée d'étudier le régime des chemins de fer se montrait hostile au projet du Gouvernement qui se bornait à un rachat partiel des lignes de la Compagnie d'Orléans.

Le rapporteur de la seconde sous-commission, M. Baïhaut, inclinait au rachat total de toutes les lignes de l'Orléans. La commission décidée au rachat, se divisa au sujet du régime d'exploitation à adopter. L'État exploiterait-il lui-même ? Affermerait-il ses lignes à des Compagnies fermières ? Pendant que la commission discutait ces deux points, le Gouvernement retira son projet de loi, en décembre 1880. La question était ajournée. Elle fut reprise dès 1881 par M. Papon. Mais déjà des négociations avaient été ouvertes entre le ministre des Travaux Publics et les Compagnies concessionnaires, notamment avec la Compagnie d'Orléans.

Le Gouvernement déposa le 22 mai 1882 un projet de convention avec cette dernière Compagnie suspendant le droit de rachat. Il souleva de telles protestations, qu'il dut être retiré.

La lutte engagée contre les Compagnies, sous l'inspiration de Gambetta, était donc toujours des plus vives au sein du Parlement et rien ne faisait prévoir, avant la discussion du budget de 1883, qui fut comme la préface des Conventions de 1883, qu'elle dut si vite tomber.

La discussion du budget de 1883 montra clairement les difficultés de la situation financière.

L'accomplissement du programme Freycinet était l'objet de vives critiques. M. Sadi Carnot les avait facilement réfutées, mais l'opinion publique n'était pas favorable à une augmentation de la dette nationale.

Il fallait donc ou ralentir et suspendre l'exécution du programme de 1879, ou demander le concours des Compagnies. Le Gouvernement choisit la seconde alternative et le 22 février 1883, le ministère Jules Ferry annonçait l'ouverture de négociations avec les grandes Compagnies en vue de conclure des conventions « de nature à faciliter l'exécution des grands travaux publics, sans charger à l'excès notre crédit ».

La discussion fut des plus vives ; MM. Allain-Targé, Waddington, Wilson et Madier de Montjau à la Chambre, M. Tolain au Sénat, combattirent de toutes leurs forces le projet de loi « portant approbation des conventions provisoires passées entre le ministre des Travaux Publics et les Compagnies de chemins de fer de Paris-Lyon-Méditerranée, du Nord, du Midi, de l'Est et d'Orléans ».

Les adversaires du projet gouvernemental purent, non sans raison, reprocher le revirement d'opinion du ministre des Travaux Publics, M. Raynal, qui en province, lors des débats de 1878, « savait adapter à ce que lui fournissaient pour livrer bataille son esprit, son intelligence, sa propre éloquence, comme des diamants dans une monture déjà précieuse, tous les arguments, toutes les citations, tous les traits qui, de la tribune parlementaire, comme des bombes, étaient allées frapper en pleine poitrine les grandes Compagnies et couvrir de leur protection l'exploitation par l'État ».

Et Madier de Montjau ajoutait : « On nous apporte les conventions que vous savez et à huit ou dix jours de leur dépôt, la commission se réunit. Dans le même temps à peu près, elle a accompli sa tâche. Quarante-huit heures après, le rapport de M. Rouvier est déposé ; quatre jours après qu'il a été mis sur notre bureau, nous le discutons. »

Il était évident que le Gouvernement craignait une trop longue réflexion de la part des Chambres ; la discussion dura pourtant à la Chambre du 16 au 21 juillet et au Sénat du 15 au 20 novembre 1883.

Malgré les éloquents orateurs, partisans du rachat, qui firent le procès de ces nouvelles conventions qui sacrifiaient les intérêts du Trésor, grevaient l'avenir d'une façon dangereuse, n'opéraient pas la réforme des tarifs et qui désarmaient l'État par l'aggravation des conditions du rachat, le projet de loi les approuvant

fut voté le 20 novembre 1883 : la majorité cédait dans les deux Chambres, à des considérations d'ordre purement politique.

En 1886, lors des discussions sur la réforme des tarifs, plusieurs orateurs et entre autres M. Wilson, présentèrent le rachat comme la solution la meilleure : mais les conditions imposées par les Conventions de 1883 effrayèrent plusieurs de ceux-là mêmes qui étaient, depuis les débats de 1878, partisans du rachat et aucun projet formel ne fut déposé.

La question a encore reparu depuis à la Chambre en 1892, alors qu'un groupe de députés proposa de racheter l'Ouest.

Tout récemment, le 13 mars 1899, M. Guillemet, député de la Vendée, déposait à la Chambre un projet de loi portant rachat des réseaux de l'Ouest et du Midi et de leur fusion avec le réseau actuel de l'État pour former un grand réseau national dénommé Ouest et Sud-Est (1), et, le 21 mars 1899, M. Vacher, député de la Corrèze, a déposé un projet de résolution tendant à la nationalisation des voies ferrées mais se bornant au rachat des réseaux de l'Orléans, du Midi, de l'Ouest et de l'Est. Ce projet de résolution comprend un article ainsi conçu et unique : « Le Gouvernement est invité à déposer, sur le bureau de la Chambre, un projet de loi portant rachat des Compagnies de chemins de fer de

(1) La proposition de M. Guillemet porte la signature de cent un de ses collègues.

l'Ouest, de l'Est, du Midi et du Paris-Orléans. La date du rachat sera ultérieurement fixée. » Ce projet est signé par MM. Léon Vacher, Borie, Lachaud, Bussière et Delmas.

Ils furent renvoyés à la Commission des chemins de fer de la Chambre, qui chargea, dans les derniers jours du mois de mai, M. Bourrat, de rédiger un rapport favorable à la nationalisation des quatre réseaux précités (1).

La Chambre va donc être appelée sous peu à discuter à nouveau le rachat des voies ferrées.

Le projet de M. Vacher ne nous satisfait pas complètement : nous sommes partisans convaincus de la nationalisation des six réseaux français et nous voudrions que l'État rachète aussi le Nord et le Paris-Lyon-Méditerranée, lignes prospères et florissantes, et non seulement les quatre réseaux qui ont toujours eu recours à la garantie d'intérêt.

Il se trouvera sans doute au Parlement une voix autorisée pour proposer et soutenir le rachat général, et, comme nous l'écrit M. Vacher, l'opinion publique qui a été trompée en France, sur la question du rachat, par la campagne que firent les Compagnies en 1883, reviendra sur son erreur et soutiendra les partisans du rachat dans la lutte qu'ils vont engager (2).

(1) L'honorable député des Pyrénées-Orientales a déposé la première partie de son rapport, à la fin du mois d'octobre 1899.

(2) Qu'il nous soit permis d'adresser ici nos plus sincères remercie-

CHAPITRE V

AVANTAGES DU RACHAT.

Suppression des inconvénients dus à la garantie d'intérêt.

L'un des premiers effets du rachat sera la disparition ou la fixation de la contribution financière à laquelle l'État est soumis depuis les Conventions de 1859, et qui a pu, certaines années, s'élever jusqu'au chiffre énorme de 97 millions, comme en 1893.

La garantie d'intérêt, accordée en France à titre de prêt, dérive de cette idée fondamentale que l'État doit encourager les Compagnies à se charger de l'établissement de lignes dont la productivité est douteuse, en assurant aux capitaux qu'elles empruntent un maximum d'intérêt. L'État s'engage à combler la différence si les recettes, déduction faite de la totalité des dépenses, se tiennent au-dessous d'un minimum nécessaire pour établir le revenu des porteurs d'obligations. L'État ne fait qu'une simple avance et le rem-

ments à M. Léon Vacher pour l'amabilité avec laquelle le député de la Corrèze a bien voulu nous adresser son *Étude sur les chemins de fer allemands et français* et l'exposé des motifs du projet de résolution déposé par lui le 21 mars 1899.

boursement s'opère dès que le minimum est dépassé.

Les défauts de cette combinaison sont des plus nombreux. Elle altère considérablement le caractère industriel des Compagnies, affranchies de l'obligation de subvenir à leurs dépenses et de réaliser un profit, et que ne guide plus l'aiguillon de la responsabilité et de l'intérêt personnel. La garantie d'intérêt n'est pas une subvention : elle n'est pas limitée aux sacrifices réellement nécessaires : « C'est une subvention à jet continu et la Compagnie ouvre elle-même le robinet ! »

Il n'y a plus pour les Compagnies de stimulant suffisant ; il n'y en a pas du tout, lorsque les Compagnies savent qu'elles exploitent des lignes qui seront toujours improductives. Elles comptent alors sur la subvention de l'État et négligent l'administration de leur réseau.

Aussi, les avances faites par l'État, de 1864 à 1883 aux Compagnies du Midi, d'Orléans, de l'Est et de l'Ouest, s'élevèrent à près de 720 millions. La garantie d'intérêt, grâce à la combinaison du déservoir (1), était restée purement nominale pour les deux Compagnies du Nord et de Paris-Lyon. Il fut ainsi prouvé que la garantie d'intérêt expose l'État à des sacrifices qu'il est impossible de mesurer à l'avance. On avait en effet calculé que le total des garanties s'élèverait jusqu'en 1884 à 475 millions et il atteignait 720 millions. On avait aussi supposé que le produit net mettrait à cette date un terme à la garantie.

(1) Voir *suprà*, p. 9.

On put aussi s'apercevoir des faibles chances que possède l'État de rentrer dans ses avances et de la longue durée qu'exigera la période de remboursement ; à la fin de 1882, 46 millions seulement étaient remboursés à l'État sur les 720 millions avancés par lui.

Comme nous l'avons déjà dit plus haut, les Conventions de 1883 aggravèrent le système de la garantie d'intérêt : elles en étendent l'application à l'ensemble du réseau et en font profiter les actions comme les obligations. « Il peut être avantageux pour l'État que le revenu de la garantie soit calculé sur la totalité des réseaux, parce que les lignes de l'ancien réseau, plus productives en général, peuvent atténuer les insuffisances des lignes du nouveau et surtout, parce que grâce à la fusion des comptes des deux réseaux en un compte unique, les détournements de trafic ne sont désormais plus à craindre ; par contre, l'extension de la garantie aux actions est une concession exorbitante (1). »

Le nouveau système n'est plus la garantie d'intérêt pure et simple ; c'est la garantie du dividende. Ce ne sont plus seulement les dividendes implicitement réservés aux actionnaires sur l'ancien réseau en vertu des conventions antérieures, ni les dividendes distribués à la suite des années de prospérité exceptionnelle qui sont garantis : les nouveaux dividendes les dépassent et le dividende garanti pour la Compagnie du Midi, par exemple, est de 50 francs alors que le dividende

(1) Cauwès, *op. cit.*

effectif de 1882 était de 40 francs ! Sur l'ensemble des réseaux des six grandes Compagnies les dividendes garantis ou réservés atteignent ainsi 10,50 et même 12,90 0/0 du capital versé par les actionnaires.

La garantie d'intérêt est une avance, un prêt productif d'intérêt à 4 0/0. Ce Compte d'intérêt forme une seconde dette des Compagnies envers l'État à côté de celle du capital avancé, mais il n'est pas productif d'intérêt.

En 1883, quatre Compagnies étaient débitrices du compte de la garantie d'intérêt s'élevant à 720 millions. L'État leur accorde la libération de leur dette (capital et intérêts) : les Compagnies s'engagent en retour à construire des lignes nouvelles jusqu'à due concurrence. La Compagnie de l'Ouest, débitrice à elle seule de 240 millions, bénéficie d'une remise gratuite de 80 millions en obtenant la réduction de sa dette à 160 millions. Voilà pour le passé ; quant à l'avenir, l'État s'engage à parer aux insuffisances de l'exploitation. La garantie d'intérêt n'est plus seulement destinée à combler les déficits au cas où les ressources propres des Compagnies seraient insuffisantes : elle fonctionne dès que la contribution limitée et promise par les Compagnies (1) est fournie pour tout le surplus de la dépense. Une limite à la contribution de l'État est fixée pour les deux seuls réseaux du Nord et du Paris-

(1) Contrairement à ce qui s'était passé antérieurement à 1883, les Compagnies ne se sont engagées qu'à faire une partie des dépenses d'établissement des lignes nouvelles : leur contribution est fixée en principe à 25.000 francs par kilomètre.

Lyon où la garantie ne peut dépasser l'intérêt des capitaux employés à la construction.

Toutes les dépenses des Compagnies sont comprises dans le compte d'exploitation pour le jeu de la garantie d'intérêt, même les allocations pour caisses de retraite, même les indemnités pour avaries ou accidents. On a osé soutenir que ces emprunts successifs des Compagnies ne grevaient en rien l'avenir, puisque tout ce que l'État paie à titre de garantie n'est qu'une avance remboursable avec intérêts. Tout cela est vrai en théorie, mais en fait, qu'importera aux Compagnies, qui ne peuvent vivre sans la garantie d'intérêt, de laisser grossir une dette dont le règlement définitif est reculé à l'expiration des concessions ?

Ainsi donc, sous le régime de 1883, les Compagnies recourent aux emprunts pour l'exécution des lignes projetées, au lieu et place de l'État ; puis, elles recourent à la garantie, pour combler les insuffisances de leurs revenus. Il n'y a plus de taux conventionnel pour le calcul du revenu garanti ou du revenu réservé. Les charges effectives des emprunts le remplacent : on ne s'inquiète pas de savoir si les Compagnies ou si certaines d'entre elles ne trouveront l'argent, qui leur est nécessaire, qu'à un taux beaucoup plus élevé que ne le trouverait l'État ! Heureusement pour nos finances, que la baisse du taux de l'intérêt, si sensible en ces dernières années, a pallié les effets désastreux qui pouvaient résulter de pareil contrat !

Il aurait été difficile pour les Compagnies de trouver des conditions les favorisant davantage et pour l'État un régime le mettant plus à leur merci.

La garantie d'intérêt devenait pour l'État une charge écrasante. La pratique de cette subvention, de 1859 à 1882, en avait pourtant fait ressortir tous les graves inconvénients ; les Conventions de 1883 les aggravaient et alors que le jeu de cette garantie devait prendre fin d'après les Conventions de 1859, en 1913 ou 1914, elles en prorogeaient pour les Compagnies de l'Ouest et de l'Est, le terme de fonctionnement de 21 ans, jusqu'en 1934 ou 1935. Cette question de durée n'était pas traitée dans les contrats passés entre l'État et les quatre autres Compagnies.

Depuis 1883 les sacrifices imposés à l'État ont été considérables. De 1872 à 1877, la moyenne des garanties avait été de 48 millions par an.

En 1883 les versements de l'État, en paiement pour garanties d'intérêts et dividendes, représentent un total de 8.289.000 francs ; en 1884, 45.619.000 francs ; en 1885, 66.938.000 francs ; en 1886, 73.519.000 francs ; en 1887, 57.316.000 francs ; en 1888, 51.996.000 fr. ; en 1889, 24.044.000 francs. Ils augmentèrent encore par la suite et atteignirent en 1890 et 1891, 50 millions ; en 1892, 86 millions ; en 1893, 97 millions ; en 1894, 77 millions.

Outre ces paiements destinés à parfaire l'intérêt, l'État a eu à verser pour combler le déficit de l'exploi-

tation des lignes non encore achevées et exploitées en partie seulement, de 1884 à 1894, des sommes variant de 23 à 10 millions. Il a dépensé en outre pour la construction de chemins de fer privés, en France (non compris Algérie et Colonies), jusqu'à la fin de 1893, une somme de 4363 millions, plus 130 millions pour le service des intérêts.

En définitive, dans le cours de douze années, la charge des garanties d'intérêt aura été en moyenne de 58 millions et a atteint au 1er janvier 1898 le chiffre de 780.063.510 francs.

Nos finances ont donc supporté pour l'extension des voies ferrées un fardeau énorme. Il faut attribuer cette progression du chiffre de la garantie d'intérêt aux dangereuses facilités résultant des conventions de 1883, et à la baisse du trafic dans les années de crise.

Pendant ces années de crise, une seule Compagnie a résisté aux effets de la diminution du trafic ; c'est la Compagnie du Nord. La Compagnie de Paris-Lyon, qui n'avait jamais recouru à la garantie d'intérêt, a demandé à l'État, de 1884 à 1891, près de 24 millions, et sans l'expédient de l'exploitation partielle qui a dissimulé plus de 123 millions de déficit, elle aurait eu recours à cette garantie pour près de 170 millions.

La Compagnie Paris-Lyon-Méditerranée, dès 1897, pour assurer la liberté de son dividende entravé par la garantie d'intérêt, a eu l'idée de compenser sa dette envers l'État, avec sa créance du fait des dépenses d'é-

tablissement de lignes neuves. Comme la créance de sa dette était plus forte que sa dette, elle reçoit en payement de l'État une annuité libératoire qui lui sera servie jusqu'à la fin de sa concession.

Pendant l'année 1897, les quatre Compagnies qui semblent ne pouvoir se passer de la garantie pour distribuer des dividendes, ont demandé à l'État plus de 22 millions de francs. La Compagnie d'Orléans n'y a eu recours que pour 47.814 francs, mais les travaux nouveaux entrepris par la Compagnie laissent entrevoir un relèvement de ce chiffre. Le Midi, l'Est et l'Ouest ont prélevé une somme de 22 millions.

Les adversaires du rachat arguent de cette diminution de la garantie d'intérêt pour en nier la nécessité et l'utilité. Qu'ils ne se réjouissent pas si vite ! D'abord le chiffre donné, par ces dernières années, n'a rien de fixe et de stable (1). De nombreuses causes peuvent agir et le relever. Et puis il faut entrevoir la fin des concessions.

Les quatre Compagnies qui ont eu de tout temps recours à la garantie d'intérêt, pourront-elles s'acquitter, d'ici-là, de leur dette envers l'Etat ? La valeur de leur mobilier suffira-t-il au moins à ce remboursement, à la fin de la concession ? Et ne pourrait-on pas se re-

(1) Durant les premiers mois de la présente année 1899, les insuffisances de recettes n'ont fait que s'accentuer sur le réseau du Midi : elles s'élevaient par rapport à 1898 à une rediminution de 609.000 francs. A la fin de l'année il s'agira de millions !

trouver en face d'une situation identique à celle de 1883, alors que les dettes de l'Ouest, de l'Est et de l'Orléans excédaient notablement la valeur du gage, bien que cette valeur fût majorée dans les estimations des Compagnies ? C'est là d'ailleurs la situation actuelle des quatre Compagnies qui ont eu recours à la garantie.

Ces Compagnies distribuent en effet des dividendes et des intérêts au moyen des fonds d'État, sans aucune chance de se libérer ; aussi, comme le dit M. Pelletan, « n'ont-elles aucun intérêt direct à gérer avec économie les réseaux qui leur sont confiés ».

Sur le Midi par exemple, le coefficient d'exploitation oscillait entre 46 et 49 0/0 avant 1883, alors que la Compagnie avait intérêt à l'économie : il s'est élevé depuis à près de 59 0/0.

Sur l'Est, on cite plusieurs lignes exploitées avec profit avant 1883 par les petites Compagnies qui en étaient les propriétaires et qui sont actuellement exploitées à perte, depuis qu'elles sont comprises dans le réseau garanti.

Le Nord, au contraire, réduisait son coefficient d'exploitation de 54 à 46 0/0, parce qu'il voulait porter ses dividendes au-dessus du minimum réservé.

C'est là une des plus funestes conséquences de cette garantie d'intérêt qui charge les budgets annuels d'un fardeau énorme et qui annihile chez les grandes Compagnies tous les stimulants qui font toujours la force et l'énergie de l'industrie privée. Sa disparition sera à la

fois un grand allégement pour l'État et une source d'énergie pour les Compagnies.

Ce sera donc le premier des avantages que nous offrira le rachat, mais avant de nous y décider, il nous faut étudier les charges financières qui résulteront pour l'État de semblable opération et ce nous sera fort aisé d'en prouver la réalisation possible sans de trop onéreuses conditions.

CHAPITRE VI

AVANTAGES DU RACHAT (*Suite*).

Le rachat envisagé au point de vue de la réforme des tarifs.

Il est un point sur lequel tout le monde est d'accord : l'État doit être maître de ses tarifs. « Un pays qui n'est pas maître de ses tarifs, n'est pas un pays libre », a dit Stuart Mill.

Dans presque tous les pays étrangers où les réseaux sont des réseaux d'État, le rachat a été motivé par la volonté de ne pas laisser les intérêts de la production nationale à la discrétion des Compagnies, mais d'en prendre la tutelle dans la lutte qu'elle doit soutenir contre la concurrence étrangère.

Abandonner les tarifs à des intérêts privés, à des intérêts de dividende, c'est non seulement sacrifier le droit de l'État, mais c'est ne pas remplir le devoir de l'État.

Le sort des ports d'un pays, de ses industries, de ses entrepôts, dépend absolument de la tarification et ce n'est pas, par conséquent, à l'industrie privée, à l'inté-

rêt privé à faire des sacrifices qui ne peuvent pas leur être demandés.

Il est donc nécessaire que l'État soit le maître des tarifs. On nous objectera que l'abaissement des prix de transport qui suivrait la prise de possession des voies ferrées par l'État, aurait pour effet de diminuer le rendement de l'exploitation et de causer ainsi un déficit dans les recettes. Nous reconnaissons que ce résultat serait inévitable, si l'on y procédait trop brusquement, mais l'expérience nous permet de répondre victorieusement à cette précédente objection. A la suite de l'abaissement du tarif des voyageurs en 1892, le nombre des voyageurs à toute distance a monté d'un bond de 255 à 288 millions dans l'année qui a suivi la réforme ; l'année d'après, il est monté à 317 millions, s'accroissant en deux ans autant qu'il l'avait fait dans les sept années précédant l'abaissement des tarifs (Vacher).

La Hongrie et l'Allemagne ont compris bien avant nous l'importance de la souveraineté de l'État en matière de tarifs (1).

M. de Baross, ministre du commerce de Hongrie, a réalisé, en 1889, sur les chemins de fer de l'État, une réforme de tarifs portant sur les voyageurs et les marchandises, mesure d'une grande hardiesse qui a parfaitement réussi.

(1) Les détails qui suivent, relatifs à la Hongrie et à l'Allemagne, sont extraits de l'exposé des motifs du projet présenté par M. Vacher et plusieurs de ses collègues.

Il a partagé la surface de la Hongrie en un certain nombre de zones concentriques, s'échelonnant autour de Budapest, centre du réseau d'État hongrois. Les prix du transport varient d'une zone à l'autre, mais sont identiques pour toutes les localités situées dans la même zone ; au delà du 225e kilomètre, le prix de transport est invariable jusqu'à la frontière hongroise.

C'est la première application du système de Engel ; les voyageurs, pour le transport en chemin de fer, sont assimilés à une lettre et paient un prix invariable, quelle que soit la distance parcourue.

En Allemagne, l'article 41 de la constitution de l'Empire est ainsi conçu : « Les dispositions législatives qui reconnaissent aux entreprises de chemins de fer actuellement existantes le droit de s'opposer à l'établissement de lignes parallèles ou concurrentes, sont, sans préjudice des droits acquis, abrogées pour l'ensemble de l'Empire. »

L'article 45 porte expressément que le contrôle des tarifs appartient à l'Empire, qui assurera l'uniformité et l'abaissement des tarifs dans les limites du possible, spécialement un tarif modéré et conforme aux besoins de l'agriculture et de l'industrie, pour le transport à grande vitesse du charbon, du coke, du bois, du minerai, des pierres, du sel, du fer brut, des engrais et autres objets analogues, de manière à arriver aussitôt que possible au tarif d'un pfennig par quintal et par mille prussien.

L'article 41 vise surtout les lignes de concentration militaire, que les Compagnies allemandes, alors maîtresses du réseau, repoussaient comme établissant une concurrence commerciale et que le Grand Etat-major jugeait nécessaires pour la mobilisation ; elles ont été construites depuis la promulgation de la constitution de l'Empire.

Huit de ces lignes, toutes à double voie, se détachent de Berlin, se dirigeant quatre sur la frontière de la France, quatre sur celle de la Russie.

Die National Zeitung, disait à ce sujet : « Notre gare centrale de Berlin est le centre de la puissance de l'Empire ; en voyant les lignes qui partent de ce point, pour rayonner en zigzags dans toutes les directions, on ne peut s'empêcher de songer aux foudres de Jupiter. Le dieu peut envoyer ses éclairs à droite et à gauche. »

Quant à l'article 45, il a reçu son exécution. L'Empire ou plutôt les États qui sont maîtres de la presque totalité des voies ferrées allemandes, ont établi des tarifs très bas pour les objets nécessaires à l'agriculture et à l'industrie et c'est grâce à ces tarifs très bas que le réseau allemand doit sa supériorité sur le nôtre au point de vue du rendement. En 1897, les 27.000 kilomètres du réseau d'État prussien ont transporté 430 millions de voyageurs à toutes distances, tandis que les 35.000 kilomètres de nos six grandes Compagnies, n'ont transporté que 332 millions de voyageurs. Dans la même année, le réseau prussien a transporté 20 milliards de

tonnes kilométriques qui ont fourni une recette de 918 millions de francs, tandis que nos six grandes Compagnies, avec un réseau plus étendu, n'ont transporté que 13 milliards de tonnes kilométriques, ayant fourni une recette de 262 millions de francs.

En France la question de la réforme des tarifs est toujours à l'ordre du jour et l'étude des efforts faits à ce sujet et leur échec nous prouveront que le rachat des chemins de fer est encore sur ce point le seul moyen pour l'État, de redevenir maître et souverain de ses droits en matière de tarifs.

La loi fixe le maximum des tarifs pour tout le temps de la concession ; les Compagnies ont le droit de se mouvoir librement en deçà des limites établies. Tout changement que peut introduire une Compagnie dans la tarification de ses transports est soumis à la seule condition de l'homologation.

Les tarifs sont donc instables. Ce défaut a son remède dans les conditions de publicité prescrites et dans le délai d'un an qui doit s'écouler entre l'application d'un tarif réduit et son relèvement.

L'homologation, exigée par la loi, aurait enfin dû être un grand palliatif, à ce point de vue, mais notre administration n'a presque jamais usé de ses pouvoirs, et a fait plutôt office d'un bureau d'enregistrement que de contrôle. Des ministres ont pu écrire que puisque les Compagnies avaient la libre disposition de leurs tarifs dans les limites déterminées par les cahiers des

charges, ils ne pouvaient refuser la sanction aux projets qu'elles leur soumettaient.

Cette théorie est des plus fausses ; il faut au contraire reconnaître au ministre, non seulement le droit d'enregistrer les propositions des Compagnies, mais le droit de refuser l'homologation aux tarifs même inférieurs aux maxima fixés par la loi : c'est d'ailleurs admis par la jurisprudence du Conseil d'État.

Le rôle de l'État est donc des plus minimes ; il n'a qu'un droit d'homologation : il ne peut en rien contraindre les Compagnies à abaisser leurs tarifs, qui sont maîtresses jusqu'à la fin des concessions, des modifications à y apporter.

Il est à regretter que la loi de 1883 n'ait pas conféré ce droit d'initiative des tarifs nouveaux au ministre des Travaux Publics, comme le proposait une des sous-commissions de réforme des chemins de fer. En général, il est vrai, les Compagnies useront du droit qui leur est donné : un tarif excessif restreindrait le trafic et diminuerait par là même leur produit net.

Mais par celà même que les Compagnies visent au revenu le plus fort, leur but se trouvera souvent en opposition avec l'intérêt de l'industrie et de la société en général. L'ingénieur Dupuit a établi l'échelle proportionnelle du tonnage et du poids brut selon les tarifs.

« D'après ses calculs, pour une même recette brute, l'option se présente toujours entre deux tarifs : l'un le

plus faible qui provoque la fréquentation la plus active, l'autre le plus fort, qui stimule faiblement le trafic et donne une utilité restreinte. C'est cependant ce tarif plus élevé que le cessionnaire est porté à choisir puisque, pour une même recette brute, il donne un tonnage moindre, et par suite, avec des frais d'exploitation moins élevés, une recette supérieure » (Cauwès).

En résumé, si les Compagnies tiennent à maintenir les tarifs à un certain degré de cherté relative, il importe à la Société que la circulation soit le moins possible entravée par le haut prix des transports.

Faut-il, par suite de la mise en jeu de l'intérêt général, retirer aux Compagnies le droit exclusif d'initiative relatif à la réduction des tarifs ?

Semblable décision est impossible avec le régime des concessions : ce serait introduire l'arbitraire dans leurs conventions et éloigner des compagnies privées les capitaux dont elles réclament le concours. L'administration française avait d'ailleurs le droit de reviser les tarifs tous les quinze ans, mais elle l'a laissé tomber en désuétude à partir de 1840.

La question a été souvent discutée de savoir si la réforme des taxes des transports avait été accomplie en France conformément aux exigences de l'agriculture, du commerce et de l'industrie.

Quelle est notre situation comparativement aux autres peuples où fleurissent les réseaux d'État et où la réforme des tarifs est une chose accomplie ?

De 1877 à 1883, ce fut la question à l'ordre du jour. Une commission sénatoriale fut instituée à cet effet en 1877 ; l'opinion exigeait la réforme. Les Compagnies résistèrent et tous leurs directeurs annoncèrent devant cette commission, la nécessité de prochains relèvements dus à l'augmentation du prix de la main-d'œuvre.

Lors des nouvelles Conventions de 1883, les Compagnies cédèrent sur un point, le moins important au point de vue des recettes, celui du transport des voyageurs. Les Compagnies s'engagèrent à réduire le prix des places (1), et leur engagement n'était d'ailleurs qu'éventuel. La réforme ne devait avoir lieu qu'après l'abolition de la surtaxe établie par l'État en 1871. Elle ne fut chose accomplie qu'en 1892.

Elles surent éviter l'insertion de stipulations relatives au transport des marchandises dans les articles des Conventions. Par des lettres qui leur étaient annexées, elles s'engageaient à reviser les tarifs de pénétration intéressant le régime douanier, elles annonçaient des réductions de tarifs pour la petite vitesse et promettaient de faire effort pour appliquer aux six séries de marchandises (2), sur tous les réseaux, une même taxation kilométrique à base décroissante à mesure que la distance

(1) La réduction était de 30 0/0 sur la 3e classe, de 20 0/0 sur la 2e, de 10 0/0 sur la 1re.

(2) Cette classification proposée par les Compagnies, avait été adoptée par décision ministérielle du 17 avril 1879.

augmenterait. Ce n'est qu'en 1885 que les premiers nouveaux tarifs furent soumis à l'homologation de l'État par les Compagnies de Paris-Lyon-Méditerranée et de l'Est. Vinrent ensuite ceux du Nord en 1886, de l'Orléans en 1887, de l'Ouest en 1888, et enfin ceux du Midi en 1890.

Ces nouveaux tarifs suscitèrent des protestations générales : ils renfermaient non seulement des relèvements de taxes et d'injustifiables tarifs de pénétration, mais encore n'accordaient au public que des réductions dérisoires.

Le Gouvernement fut interpellé, et le 27 mars 1886, à la fin d'une longue discussion, commencée dès le 22 février, la Chambre des députés votait un ordre du jour ainsi motivé :

« La Chambre, prenant acte des résolutions du Gouvernement : 1° de poursuivre activement avec les Compagnies de chemins de fer des négociations en vue de l'amélioration des tarifs en vigueur ; 2° de constituer la commission prévue par les lettres des Compagnies relativement à la révision des tarifs intéressant le régime douanier du pays... »

Une commission de 44 membres fut instituée et chargée de proposer les mesures législatives propres à fortifier les droits et l'autorité de l'État en matière de tarifs.

Dans les sessions de 1889 et 1890 de la nouvelle législature, un des membres de l'ancienne commission

des 44, M. Camille Pelletan, reprit le projet élaboré par la commission et le déposa sous forme de proposition de loi.

Au cours de la session de 1891, le Ministre des Travaux Publics du cabinet de Freycinet, M. Yves Guyot, déposa au nom du Gouvernement un projet de loi sur le transport des marchandises par chemins de fer.

Ces deux projets partaient de deux points de vue fort opposés. Pour la commission des 44 et M. Pelletan, l'État doit être le maître absolu en ce qui concerne les tarifs : il n'a nullement abdiqué ses droits en signant les Conventions et en faisant des concessions.

Les Compagnies ne peuvent se prétendre indépendantes : elles obtiennent de l'État et son concours financier et sa garantie. C'est à l'État à déterminer dès maintenant, pour toutes les Compagnies, les taxes dont le bénéfice peut être réclamé par le public et les clauses qui seront désormais prohibées. Ce n'est pas contraire aux prérogatives des Compagnies : leurs droits ne peuvent résulter que du cahier des charges. Les taxes, les clauses actuelles n'ont pas été autorisées par les contrats, mais simplement homologuées. L'État doit avoir la maîtrise des tarifs. Comme en Angleterre, il faut instituer en France une Commission dite des tarifs, qui aura le droit de les contrôler et de faire disparaître ceux qui seraient contraires au nouveau régime.

M. Pelletan ne demande pas des droits excessifs pour la souveraineté, mais, par suite des concessions déjà

faites, l'État n'a-t-il pas perdu la maîtrise des tarifs ?

Pour le Ministère de Freycinet au contraire, l'État est lié par les concessions, autant que les Compagnies, et les tarifs homologués constituent pour ces dernières un droit acquis. Il ne faut pas revenir sur ces concessions existantes : on ne peut qu'établir des règles relatives à la confection, à l'homologation et à la publicité des tarifs, et s'il y a des innovations restrictives à la latitude laissée jusqu'ici aux concessionnaires, ces innovations ne peuvent avoir d'effets que pour les concessions postérieures. Seules, quelques dispositions prohibitives concernant les clauses de non-responsabilité ou de responsabilité limitée feront loi pour les Compagnies actuelles.

Les conséquences que le projet Yves Guyot tirait ainsi des effets de la concession étaient à la fois très logiques et très justes. En réponse à la résolution de 1886, c'était de la part du Gouvernement un aveu d'impuissance. Par les concessions faites aux Compagnies, l'État a abdiqué tous ses droits et ne peut exiger l'acceptation par les Compagnies de tarifs fixés par lui. Il n'est plus maître de ses voies ferrées que les Compagnies n'ont pas su construire et ne savent pas exploiter économiquement.

Il ne peut exiger d'elles une sérieuse réforme non pas parce que, comme on l'a prétendu, les tarifs sont chez nous au taux le plus bas possible, mais parce qu'elles craignent la diminution des dividendes. Elles

sont guidées par leur intérêt ; elles sont exploitées pour l'intérêt de quelques-uns et non pour l'intérêt général, car, comme le veut le préambule de l'ordonnance du 15 novembre 1846, les chemins de fer qui font essentiellement partie du domaine public, « ne peuvent, ne doivent être exploités que dans l'intérêt de tous ». C'est fouler aux pieds le droit public, une loi économique indéniable, que d'abandonner, de livrer ainsi les voies ferrées à des spéculateurs dont l'intérêt et le droit est de gagner le plus possible. Voici d'ailleurs ce que pensait sur cette question un des hommes les moins partisans de l'État qui furent jamais. Proudhon écrivait : « En principe donc, il en est des chemins de fer comme de tous les objets d'utilité publique : ne pouvant être l'objet d'un placement, mais bien d'un sacrifice, ils n'appartiennent point au domaine de la spéculation privée et tombent à la charge de l'État. Que, pour accomplir son œuvre, l'État fasse appel aux capitalistes, qu'il emprunte les secours de l'industrie privée, avec des adjudications à forfait, et se libère ou par une contribution ou par une série d'annuités payées au prêteur, ce n'est qu'une manière de réaliser l'utilité commune, qui n'affecte en rien le principe. »

« La condition essentielle est que le parcours soit libre et gratuit, sauf les frais d'exploitation et d'entretien, que, sous une forme ou sous une autre, le public devra supporter toujours, puisque c'est une consommation incessamment renouvelée ; quant au capital

d'établissement il ne peut, ni ne doit entrer pour rien dans le calcul des tarifs. »

Un régime aussi nuisible pour l'intérêt public que le régime des concessions, doit donc disparaître au plus vite et en France, comme en presque tous les pays étrangers, il faut que l'État recouvre sa souveraineté pleine et entière en matière de tarifs ; il ne faut plus que l'un des plus importants éléments de l'outillage national, soit abandonné à la discrétion d'intérêts privés. Il faut que les chemins de fer, créés chez nous par la puissance publique pour l'intérêt général, répondent à leur but ; il faut que le chemin de fer soit fait pour le public et non pas que le public soit fait pour le chemin de fer. L'État doit redevenir maître de ses tarifs et serait-ce là le seul argument en faveur du rachat, sans hésiter il faudrait s'y décider (1).

(1) « . . . . . Mais enfin, le jour où la science a doté l'humanité de voies nouvelles infiniment supérieures aux anciennes, forcément appelées à supplanter les autres, où le véhicule est inséparable de la route sur laquelle il court, du rail sur lequel il glisse, en sorte que le propriétaire de l'instrument de transport est en même temps, forcément, le propriétaire de la route, ce jour-là l'industrie des transports a emporté la propriété des routes, et je l'avoue, après toutes les discussions qui ont eu lieu à ce sujet, je ne suis pas encore arrivé à comprendre comment il peut entrer dans la pensée de laisser les routes comme propriétés particulières aux mains d'intérêts privés. Les routes ! mais c'est le système artériel du pays ! c'est le travail du cultivateur qui leur demande le moyen de cultiver et leur confie ses produits ! c'est la vie du commerce, de l'agriculture, c'est l'existence, c'est aussi quelquefois la sécurité de la patrie ! » Discours de Camille Pelletan, Chambre des députés, 21 juillet 1883.

CHAPITRE VII

AVANTAGES DU RACHAT (*Suite*).

Le rachat et l'intérêt de la défense nationale.

Une raison qui doit décider à rendre l'État maître des chemins de fer et détruire les dernières hésitations que l'on peut avoir sur le rachat, c'est l'intérêt supérieur que la question des chemins de fer a acquis dans nos temps modernes, relativement à la sécurité d'un pays. Le rachat des six réseaux français rendra plus forte notre sécurité extérieure et mettra entre les mains de l'État un des grands moyens de notre défense nationale. En 1879, il a suffi d'une déclaration du maréchal de Moltke pour désarmer la très vive opposition que rencontraient les conventions, relatives au rachat des lignes, proposées par le Gouvernement prussien et pour faire voter immédiatement le rachat. Le maréchal de Moltke se borna d'ailleurs à prononcer ces simples mots : « On a parlé de l'effet que produira sur la situation militaire le rachat des chemins de fer par l'État. La chose est simple. Il est évident que la possession des lignes ferrées les plus importantes par l'État est tout à fait désirable dans l'intérêt militaire. Les chemins de

fer constituent de notre temps un des instruments de guerre les plus considérables ; rien n'est plus important que le transport rapide des troupes. Les choses seront grandement amplifiées quand nous aurons à l'avenir affaire à une administration unique. »

Le rachat des chemins de fer allemands fut donc surtout une mesure d'ordre stratégique : il n'est pas dû à une pensée d'unification territoriale et politique du nouvel empire, comme on l'a dit à la Chambre (1), puisqu'il s'agissait non du réseau de l'Allemagne, mais du réseau des chemins de fer prussiens.

Dans ces temps de guerre stratégique, en effet, à cause de lignes mieux administrées, à cause d'un matériel permettant de transporter plus de troupes à la fois, on peut voir une armée surprise, un pays envahi tout à coup. A notre époque, avec les moyens de destruction que les nations concentrent dans leurs mains, la victoire sera à celui qui aura le plus vaste réseau de chemins de fer.

Il ne faut pas qu'en des circonstances aussi graves, l'État ait à compter avec des compagnies privées, tou-

(1) Discours de M. Emile Loubet du 16 juillet 1883. « . . . Il y avait un intérêt de premier ordre, au lendemain de la constitution de l'Empire allemand, composé d'Etats jusque-là séparés les uns des autres, ayant des intérêts divers, qu'on n'était pas certain de voir se montrer toujours aussi attachés à la Prusse qu'au lendemain de la victoire, arriver à l'unité par tous les moyens possibles : et quel moyen d'unité plus puissant que la concentration dans les mains de l'Etat de tout le réseau des chemins de fer et l'absorption de nombreuses compagnies particulières, exploitant des réseaux différents, avec des matériels différents, et ayant peut-être des aspirations politiques quelque peu différentes. . . . . »

jours trop indépendantes et où l'élément étranger peut malheureusement dominer parfois. Il faut que les voies ferrées soient sous la puissance entière de l'État, en cas de guerre, et aucun régime d'exploitation ne peut, à ce point de vue, être préféré à l'exploitation directe par l'État (1).

(1) Voir plus loin : *L'Exploitation par l'État.*

CHAPITRE VIII

CHARGES FINANCIÈRES DU RACHAT.

Il est d'usage de faire des charges financières du rachat une objection devant laquelle devraient capituler les partisans de la nationalisation des chemins de fer. On vous dira aussitôt : « Eh quoi ! vous voulez encore accroître la dette publique de l'État ! vous voulez lui faire emprunter la somme considérable de 8 ou 10 milliards ! » Cette objection prouve simplement l'ignorance la plus grande et la plus complète des conditions du rachat.

Annuité à servir jusqu'à la fin des concessions.

Nous ferons tout d'abord remarquer que le prix dû, en cas de rachat par l'État, n'est pas exigible en capital ; mais qu'il est payable par annuités fixées d'après l'article 37 du cahier des charges de 1857. Cette annuité équivaudra au produit net moyen obtenu pendant les cinq plus fortes années de la période septennale précédant le rachat, sans pouvoir toutefois être inférieure au produit net de la dernière des sept années.Ce sera presque toujours, en fait, le produit de la dernière année qui en fixera le montant. On prélèvera donc

chaque année sur la recette brute, les sommes nécessaires pour désintéresser le capital-obligations et le capital-actions, cette dernière étant représentée par le produit net ci-dessus fixé.

Le moment le plus favorable au rachat s'est offert pour l'État avant 1883. Les recettes des chemins de fer d'intérêt général se sont élevées en 1880 à 1034 millions et 1079 millions en 1881. Les dépenses pendant ces deux années se sont élevées à 515 et 536 millions. Le produit net s'élevait donc pour ces deux années aux chiffres de 519 et 542 millions ; il s'est élevé pour 1882 à 532 millions.

Si l'État avait racheté les chemins de fer en 1876 ou 1878, alors que le produit n'était pour ces années que de 425 et 452 millions, l'État aurait bénéficié de 80 ou 100 millions, différence entre les produits nets de ces deux années, et les produits nets des années 1880 et 1881.

Comme les annuités payées par l'État sont invariables, il n'y aurait eu de risque pour le Trésor qu'au cas d'une diminution du produit net ou d'une décroissance continuelle dans les résultats de l'exploitation et comme l'avenir promettait des plus-values, l'État aurait pu, dès les premières années, réduire les tarifs et diminuer les lourds impôts qui pesaient et pèsent encore sur les transports.

En 1886, lors de la discussion sur les tarifs, M. Raynal soutint que si l'État avait opéré le rachat, il aurait

subi une perte considérable par suite de la baisse du trafic, produite par la crise qui suivit l'année 1883. Cette objection est sans valeur parce que le produit net le plus faible des années postérieures à 1883, qui s'est élevé à 475 millions, l'a emporté sur le chiffre de 452 millions, atteint en 1878, année de l'Exposition, qui a été la plus forte recette de la période septennale antérieure à 1876 ou 1878, d'après laquelle le rachat eût été calculé. De plus, il est à présumer que l'État, propriétaire de ses voies ferrées, aurait modifié les tarifs et qu'ainsi ne se serait pas produite la diminution de trafic dont ont souffert les grandes Compagnies. Le rachat aux conditions alors existantes, avec des obligations limitées et des recettes toujours progressives, aurait été pour l'État la meilleure des opérations financières.

Il est vrai que le rachat impose à l'État de nombreuses charges, autres que le paiement d'une annuité à prélever sur le produit net de ses lignes et que ces charges ont été rendues encore plus onéreuses depuis les Conventions de 1883.

Rachat du matériel roulant.

L'État a tout d'abord à payer aux Compagnies la valeur de leur matériel d'exploitation. En 1880, les inventaires des Compagnies en fixaient la valeur à un milliard : cette évaluation était fort exagérée, et l'État

aurait pu acquérir leur matériel au prix de 700 millions. L'État n'aurait pas eu même à débourser pareille somme, les Compagnies lui devaient alors 620 millions qu'il leur avait avancés à titre de garantie d'intérêt. Et trois Compagnies, l'Orléans, l'Ouest et l'Est, n'auraient pu s'acquitter intégralement de leur dette (1). On n'aurait dû recourir à un emprunt que pour la reprise du matériel des Compagnies du Nord et du Paris-Lyon, qui n'avaient jamais eu recours à la garantie. Et si les circonstances n'avaient pas paru favorables à semblable opération, l'État aurait pu, sans bourse délier, racheter au moins les réseaux des quatre autres Compagnies.

La situation n'est plus la même depuis les Conventions de 1883. Les Compagnies ont été libérées alors de leur dette de garantie et depuis 1882, à cause de l'extension du réseau, la valeur du matériel roulant a augmenté de 30 0/0 : les Compagnies seraient donc créancières actuellement de plus d'un milliard. Mais il faut considérablement rabattre sur ce chiffre. L'on ne publie point en effet les rapports adressés au Ministre des Travaux Publics par les Inspecteurs généraux que le décret du 15 février 1868 a désignés pour exercer une surveillance sur l'entretien de la voie, du matériel fixe et du matériel roulant ; ces rapports devraient cependant être insérés au *Journal officiel*, aux termes du décret du 21 mai 1879.

(1) L'Orléans possédait un matériel estimé à 155 millions, et en devait 168 à l'État ; pour l'Ouest, c'était 135 millions contre 183 millions, pour l'Est, c'était 158 millions contre 160 millions.

Nous ne pouvons donc pas évaluer le matériel des Compagnies ; nous ne pouvons nous baser que sur le chiffre donné par elles dans leurs rapports faits aux conseils d'administration.

Ces rapports évaluent toujours le matériel au prix du neuf sans tenir compte de son usure inévitable et nous fournissent un chiffre exagéré : d'ailleurs, l'évaluation du matériel sera faite,en cas de rachat,en vertu de l'article 36 du cahier des charges, à dire d'experts et non sur les données des Compagnies.

De plus, les Compagnies majorent le prix, en prévision d'un rachat toujours possible et M. Bourrat, dans son rapport fort documenté sur les « *Annuités et Garanties d'intérêt* », cite le cas d'une Compagnie qui s'est fait rembourser par l'État,au prix de 3.790 francs, une plaque tournante qu'elle avait achetée 3.000 francs et qui réalisait ainsi un bénéfice de 26 0/0. Il y aurait donc lieu de réduire de près d'un quart le chiffre du matériel fixé par les Compagnies,pour avoir approximativement un prix réel.

La dette de l'État serait donc toujours plus forte que sa créance au titre de la garantie, qui atteint le chiffre de 780 millions au 1er janvier 1898.

Le matériel roulant du Nord et du Paris-Lyon-Méditerranée forme en nombre et en valeur la moitié au moins du matériel de nos grandes Compagnies.

Les Compagnies de l'Est, de l'Ouest, de l'Orléans, et du Midi, sont toujours débitrices de la totalité des avan-

ces de l'État qui dépassent 780 millions : le rachat de ces quatre Compagnies s'effectuerait encore sans bourse délier. Mais le rachat ne doit pas se borner aux quatre Compagnies secourues et soutenues par la garantie d'intérêt. L'État, s'il entre dans la voie de la nationalisation de ses chemins de fer, doit les racheter tous et emprunter les sommes qui lui seront nécessaires au paiement du matériel roulant des deux autres Compagnies, dont les affaires sont d'ailleurs des plus florissantes, et dont les revenus élevés fourniront à l'État les intérêts exigés par cet accroissement de la dette nationale.

Remboursement des dépenses réelles d'établissement et des travaux préparatoires.

L'État doit aussi le remboursement des frais de premier établissement des lignes mises en exploitation depuis moins de 15 ans et d'une partie des dépenses faites depuis 1884 pour travaux complémentaires (1).

Il est certain que cet état de choses serait un obstacle au rachat si l'État devait s'en acquitter en payant le capital de la dette, mais les travaux préparatoires de la

(1) D'après le projet de loi de M. Vacher, l'État aurait à rembourser dans les trois mois, en cas de rachat des Compagnies des chemins de fer de l'Ouest, de l'Est, du Midi et de Paris-Orléans, un total de 531 millions.

La créance de la garantie d'intérêt s'élevait, au premier janvier 1898, à plus de 780 millions : on compenserait la créance avec la dette et il resterait à l'actif de l'État une somme de 256 millions.

loi du 20 novembre 1883 nous font admettre la possibilité d'un paiement par annuités. L'objection disparaît donc puisque nos budgets sont déjà grevés d'annuités semblables. Elles sont de 8 millions pour les Conventions de 1875 à 1883. Depuis 1883, l'État a pris une part considérable aux nouvelles dépenses et de nouvelles annuités ont grevé ses budgets : elles atteignaient, en 1892, 228 millions. Le rachat rendrait-il ces annuités plus fortes ? Oui, en théorie, puisque l'État aura les annuités des subventions des Compagnies, comprises dans le capital d'établissement, soit environ 330 millions pour les six grandes Compagnies. Mais, en fait, ce surplus d'annuités ne se réaliserait que vis-à-vis des Compagnies non débitrices du chef de la garantie d'intérêt. Pour les autres, l'État paie déjà actuellement toutes les insuffisances, calculées d'après le compte total d'établissement et d'exploitation. Nos finances ne seraient donc augmentées que du fait des deux Compagnies du Nord et du Paris-Lyon-Méditerranée, et le Trésor trouverait à ce sacrifice une compensation dans les plus-values de l'avenir, qui lui appartiendraient intégralement (Picard).

Les partisans des Compagnies soutiennent que les Conventions de 1883 ont rendu encore sur un point les conditions de rachat fort onéreuses pour l'État. D'après eux, l'État doit ajouter aux annuités déterminées d'après le produit net les sommes nécessitées pour le service de la garantie d'intérêt en faveur des actionnaires et

des obligataires. M. Aucoc, ancien conseiller d'État et actuellement président du Conseil d'administration du Midi, a formulé le premier cette étrange théorie. Il professe qu'actuellement la garantie de l'État se joint aux produits nets pour faire face aux charges sociales des obligations et du capital-actions, charges que la Compagnie conserve après le rachat, et que cette garantie doit entrer dans le calcul de l'annuité à payer à la Compagnie.

Cette interprétation des textes des Conventions dépasse les bornes du vraisemblable ; il est des plus exorbitants de voir l'État obligé de racheter ainsi sur une base fictive au lieu de considérer le produit net effectif.

Le produit net, c'est la différence entre les recettes brutes totales et les dépenses totales de l'exploitation ; la garantie n'est pas un résultat de l'exploitation : c'est une avance de l'État qui est faite aujourd'hui, qui peut prendre fin demain ; de plus, c'est une avance remboursable par les Compagnies et que les Compagnies se dispenseraient de rembourser par cette interprétation judaïque. « Une pareille théorie, ajoute M. Vacher, ne tient pas debout, mais comme les grandes Compagnies ne manquent ni de ténacité, ni d'audace, nous pouvons nous attendre à la voir figurer parmi leurs revendications ; mais par contre, il ne paraît pas douteux qu'elle provoquera à la Chambre l'exercice du droit régulier d'expropriation, qui est imprescriptible, contre lequel

aucune loi, aucune convention ne peut prévaloir. »

Mais les lenteurs de l'expropriation, l'évaluation toujours trop élevée à laquelle s'arrête le jury, sont, à notre avis, une source de dangers et de risques pour l'État. Ne vaudrait-il pas mieux, dans l'intérêt de l'État, en reconnaissant tout ce qu'ont d'exorbitant les prétentions des Compagnies, subir les funestes conséquences des Conventions scélérates de 1883, et admettre que l'annuité à payer par l'État équivaudra au revenu garanti et aux charges des emprunts? En effet, si le régime des concessions est continué, l'État devra toujours, sous forme de garantie d'intérêt, le dividende garanti et les charges des emprunts.

Ces annuités pèseront donc sur nos budgets futurs, que l'État rachète ou non, mais le rachat offre l'avantage de liquider le compte de la garantie d'intérêt qui reste ouvert, dans le cas contraire, jusqu'au terme convenu, 1954, d'après décision du Conseil d'État. Nous savons en effet, par l'expérience, que par suite de l'étendue de la garantie d'intérêt, il est des grandes Compagnies qui ne sont plus intéressées à bien gérer : le Trésor supporte donc seul les risques d'une exploitation dépensière et imprévoyante. Le rachat améliore au contraire la situation de l'État et l'annuité qu'il aura à payer sera fixe et invariable.

Nous venons d'examiner les charges financières (1)

(1) Après le rachat, l'Etat sera aussi chargé du service des pensions de retraite aux ouvriers et aux employés. Les Compagnies lui remettront à cet effet les fonds de retraites dont elles sont actuellement dépositaires.

du rachat, et le rachat nous paraît comme une opération des meilleures et des plus réalisables pour l'État. Et ce qui peut et doit l'encourager dans la voie du rachat, c'est que la nationalisation est aussi des plus favorables à l'intérêt des actionnaires et des obligataires.

Pour les obligataires, leurs titres seront transformés en valeurs d'État : elles équivaudront à des rentes amortissables.

Les actionnaires ne perdront rien non plus à la suite du rachat, puisque les annuités que paiera l'État seront calculées sur le produit de la dernière année qui sera en fait la plus forte de la période septennale précédant le rachat. Ils n'auront plus à craindre l'augmentation de la dette des Compagnies envers l'État par suite du recours à la garantie d'intérêt et, par là, la diminution du prix que leur paiera l'État pour l'achat de leur matériel ; l'avenir sera plus certain, leurs revenus ne dépendront plus du succès d'une Compagnie, d'une industrie privée.

CHAPITRE IX

CONCLUSION.

Le rachat des chemins de fer français nous apparaît donc comme une bonne opération financière.

Le rachat, c'est l'extinction du système de la garantie d'intérêt, garantie dont le montant a pu diminuer mais dont le relèvement est plus que probable.

Le rachat, opéré par l'État au moyen d'annuités, ne sera pas une charge pour son budget. Qu'il en retire une rente en les affermant à des Compagnies fermières, qu'il les exploite lui-même (et nous allons voir que c'est là le meilleur régime d'exploitation), l'État en retirera un bénéfice toujours supérieur aux annuités qu'il aura à payer. Maître de ses voies ferrées, il pourra contraindre les Compagnies à abaisser leurs tarifs et leurs taxes de transport, ou les réformera lui-même. L'exemple des pays étrangers chez qui la nationalisation des chemins de fer est un fait accompli, doit l'encourager dans une semblable voie. Les bénéfices en résultant pour l'État par les revenus, pour le public et le trafic général par la réforme des tarifs, sont là pour en attester les bons effets. Le rachat opéré, l'État donnera à nos grands ports, à notre trafic général, un nouvel essor,

et le percement du Simplon, qui ouvrira dans quelques mois une nouvelle voie internationale plus courte que le Saint-Gothard, nous assurera, à égalité de tarifs avec ceux des nations voisines, le transit anglais et belge, tant pour Gênes que pour la péninsule Italique et l'Orient.

DEUXIÈME PARTIE

MODES D'EXPLOITATION APRÈS LE RACHAT

Deux combinaisons principales s'offrent au point de vue de l'exploitation : l'État peut confier l'exploitation de ses voies ferrées à des Compagnies fermières ou les exploiter lui-même. Ces deux combinaisons ont leurs adversaires et leurs défenseurs convaincus : elles offrent toutes deux des avantages, mais nous préférons de beaucoup la seconde qui seule permet à l'État de réaliser tous les avantages promis par le rachat.

Les pays étrangers nous offrent la mise en pratique des deux systèmes ; les avantages que l'on attache à l'un ou l'autre de ces deux systèmes ne sont donc pas de simples inductions théoriques et nous permettront ainsi d'affirmer avec plus de force tout le bien fondé de l'exploitation par l'État.

En quelques lignes rapides, nous allons esquisser le système des Compagnies fermières pour nous étendre ensuite plus longuement sur les avantages de l'exploitation par l'État, que nous souhaitons voir réalisée au plus tôt en notre beau pays de France.

CHAPITRE PREMIER.

L'EXPLOITATION PAR COMPAGNIES FERMIÈRES.

Ce mode d'exploitation a pour but de concilier le droit de l'État sur les tarifs avec la direction des Compagnies privées.

A la différence de la Compagnie concessionnaire, la Compagnie fermière ne perçoit pas de péage ; elle n'est pas une entreprise mixte d'exploitation et de construction, elle est une simple industrie de transport qui perçoit une indemnité pour la traction. Cependant, le système des Compagnies fermières n'implique pas la gratuité de la voie : si l'État qui a établi les lignes voulait amortir son capital d'établissement, il pourrait faire percevoir un péage, directement ou par l'intermédiaire des agents de la Compagnie fermière.

Le système des Compagnies fermières a reçu quelques applications dans les pays étrangers ; c'est le système adopté dans les Pays-Bas, aux Indes anglaises et en Italie. Dans chacun de ces pays, le système revêt des formes différentes.

En France, ce système a eu ses partisans dévoués et en 1880, il fut proposé par MM. Finet, Chérot et David. Ce dernier déposa même, le 27 mai 1879, une proposi-

tion de loi, ayant pour but l'exploitation de certaines lignes régionales par des Compagnies fermières, rémunérées à tant par tonne kilométrique.

Dans leur projet « La Compagnie propriétaire du matériel roulant devait être couverte de ses dépenses d'exploitation, d'abord par le prélèvement d'une somme fixe garantie, puis par un tantième sur la recette brute qui l'intéresserait au développement du trafic. »

L'État devait seul fixer les tarifs et régler la circu a-tion ; il pouvait donc réduire à son gré les recettes et diminuer le produit net, et ce droit souverain de l'État rendait fort précaire l'attribution d'un tantième à la Compagnie fermière.

Ce mode d'exploitation a d'ailleurs eu plusieurs applications en France. Maintes fois l'État a conservé aux Compagnies l'affermage de lignes adjacentes à leur réseau ; il en a été ainsi dans le traité conclu avec la Compagnie de l'Est pour l'exploitation de la ligne de Lérouville à Sedan. De 1880 à 1882, de nombreux baux similaires furent conclus avec les Compagnies de l'Ouest, de l'Orléans et du Nord. Les Conventions de 1883 ont mis fin à ces traités. Quelles étaient les conditions d'une pareille exploitation ? L'État prenait à sa charge les travaux de premier établissement : les Compagnies pouvaient les exécuter sauf remboursement. Les Compagnies exploitaient les lignes, d'après les tarifs ordinaires, avec leur matériel et leur personnel.

L'État ne pouvait exiger la circulation de plus de

3 trains, par jour et en chaque sens, tant que la recette kilométrique n'atteignait pas un taux déterminé. En cas de bénéfice, un tiers revenait à la Compagnie et les deux tiers à l'État. Ce mode d'exploitation, d'après les tarifs ordinaires, ne permet donc pas de réduction de tarifs et nous savons tout l'intérêt qui s'attache à semblable réforme.

Il n'a pas fourni jusqu'à présent, en France (1), et à l'étranger, une conciliation bien satisfaisante des droits de l'État et des intérêts des Compagnies. La vogue dont a joui ce système était due à la disparition des abus de la garantie d'intérêt et surtout à la défiance qu'inspirait l'exploitation directe par l'État. Il a encore malgré cela de nombreux partisans. « Nous sommes, quant à nous, écrit M. Leroy-Beaulieu, dans son *Traité des Finances*, partisan du système, qui consiste à affermer les lignes à des Compagnies privées pour des périodes dont la durée ne dépasse pas 25 ou 30 ans. Ces concessions doivent naturellement être faites par voie d'adjudication, et avoir pour base un cahier des charges très précis et très détaillé. » L'autorité du savant publiciste ne doit pourtant pas nous amener à préférer ce mode d'exploitation.

Les lignes rapides que nous venons de consacrer à ce système nous permettront de dire qu'en remplaçant par des Compagnies fermières les Compagnies conces-

(1) Actuellement, il n'y a plus en France qu'un affermage fait par l'Etat, le chemin non concédé est celui de la Compagnie de Fives-Lille.

sionnaires, nous risquerons « de supprimer une force réelle pour y substituer des organisations sans vitalité, au secours desquelles l'État serait obligé de venir en aide d'une manière indéterminée ».

Comme la question de sécurité nationale domine tout, il est évident qu'il ne servirait de rien d'opérer le rachat, si nous devions en remettre l'exploitation à des Compagnies fermières, qui n'auraient, comme les Compagnies actuelles, d'autre souci que celui de leur trafic.

Ce n'est donc pas là le système que devra adopter l'État après la nationalisation de ses voies ferrées.

Maître de son réseau, il devra l'exploiter lui-même, il devra en être le propriétaire exploitant comme la Prusse l'est actuellement chez elle, comme la Suisse va l'être dans quelques mois, comme la Russie est en train de le devenir.

CHAPITRE II

L'EXPLOITATION PAR L'ÉTAT

L'exploitation directe par l'État est le système qui a reçu le plus d'applications à l'étranger. Ce n'est pas sans raisons, qu'il a été ainsi préféré et nous allons analyser tout d'abord les avantages qu'offre cette combinaison pour étudier ensuite et réfuter (ce qui nous sera des plus faciles) les objections que les partisans des grandes Compagnies dirigent contre l'intervention de l'État.

Ses avantages.

§ 1. — L'exploitation par l'État offre tout d'abord un avantage de la plus haute importance pour l'avenir économique d'un pays : elle lui donne la liberté des tarifs et permet ainsi de remplacer la recherche des dividendes par la tutelle des intérêts généraux de la société. L'exploitation des chemins de fer ne peut et ne doit être une œuvre d'intérêt privé : elle est un service public et l'aiguillon de la responsabilité politique, qui ne cessera de pousser l'œuvre de l'État, est bien préférable à l'aiguillon de l'intérêt privé.

Aucune autre exploitation n'est plus intimement liée

à la fortune d'un pays, à la vie sociale, et quand l'État n'exploite pas lui-même, il abdique entre les mains des Compagnies concessionnaires, que l'appât du gain dirige, tous ses droits sur les moyens de développer, par la facilité des communications, les forces productives du pays.

A notre époque où les distances ne comptent plus, où les produits français n'ont plus seulement à redouter la concurrence nationale, mais encore la concurrence étrangère, l'État ne doit pas laisser à la discrétion des Compagnies les intérêts de la production nationale : il doit en prendre la tutelle. L'exploitation par l'État a d'ailleurs été admise à cause de cet avantage dans plusieurs pays qui n'ont pas voulu que la protection douanière, établie par eux, soit paralysée par des combinaisons de tarifs différentiels qui pouvaient développer le trafic, mais au détriment des industries nationales.

§ 2.— L'exploitation directe rendra possibles l'abaissement et la simplification des taxes. Nous aurons enfin en France, cette réforme des tarifs désirée depuis si longtemps, et que l'État ne peut exiger par suite des Conventions scélérates de 1883. Ce bon marché des transports, nous objectent les partisans des Compagnies, est trompeur.

Actuellement l'exploitation commerciale est peu productive et les taxes ne sont pas trop élevées. Si l'État après le rachat, les abaisse encore et s'il paie aux actionnaires des Compagnies rachetées les dividendes

actuels, il exploitera à perte Les revenus de l'exploitation ne suffiront plus et il faudra demander le surplus à l'impôt. On soldera alors sous forme d'impôt les frais d'exploitation : ne vaut-il pas mieux faire payer aux voyageurs et aux marchandises ce que coûtent les frais de leur exploitation sous forme de tarifs?

C'est là raisonner faux. L'expérimentation nous prouve en effet que fort souvent, pour ne pas dire toujours, l'abaissement des tarifs exagérés produit un développement de trafic, tel que le nouveau produit net équivaut à l'ancien (1). Sur le réseau d'État français où le prix de la tonne kilométrique, qui était, en 1879, de 7 c. 25, a été abaissé, en 1888, à 5 c. 25, avec une réduction de près de 28 0/0, le courant moyen de 71.000 tonnes en 1879 a été porté, en 1887, à 160.000 tonnes.

L'étranger nous offre aussi plusieurs exemples confirmant notre dire. En Autriche-Hongrie, où les réductions opérées ont été très fortes, de 20 0/0 en moyenne, les recettes des voyageurs en 1890, sont montées de 21 à 31 millions.

En Allemagne, de 1875 à 1889, le prix de la tonne kilométrique est descendu de 6 c. 26 à 4 c. 85 et dans

(1) Le développement du trafic par suite de l'abaissement des tarifs est surtout vrai pour les produits agricoles et l'on a pu, avec raison, adresser du Ministère de l'Agriculture ce raisonnement à l'une des compagnies réfractaires : « si seulement les engrais transportés à bas prix élevaient d'un vingtième la production du froment, il y aurait dans cet accroissement si léger la charge de 80.000 wagons ! »

cette période, malgré la crise industrielle, le trafic a encore augmenté de 4 milliards de tonnes kilométriques ; le produit net, qui était en 1881 de 520 millions de francs, a dépassé en 1889, 666 millions, tandis qu'en France, où les tarifs étaient stationnaires, le trafic tombait dans le même temps, de près de 11 milliards à 9 milliards de tonnes kilométriques !

D'ailleurs, même en cas d'amoindrissement du produit net, il se pourrait encore que les finances de l'État ne subissent aucune perte. « C'est qu'en effet, l'État modère les taxes dans la prévision d'un profit indirect : le développement des transactions. Ce profit indirect a pour conséquence la plus-value des impôts. Il n'est donc pas besoin d'un impôt nouveau pour combler l'insuffisance de recettes provenant de la réduction des tarifs. Les plus-values fiscales comblent la différence, pourvu que le calcul financier de l'État soit combiné, en sorte que, de fait, la réduction des tarifs augmente le trafic (Cauwès). »

Et ce sont les partisans des Compagnies qui craignent que l'État ne demande à l'impôt les insuffisances d'exploitation ! Sous le régime actuel, avec les Compagnies concessionnaires, d'où proviennent donc les dividendes distribués aux actionnaires ?

Ils sont bel et bien dus à une contribution effective de la nation ; ils sont réalisés par le maintien des taxes élevées et aussi par la garantie d'intérêt.

§ 3. — C'est encore un argument en faveur de l'ex-

ploitation directe que la confiance inspirée par le crédit de l'État et par le contrôle des pouvoirs publics.

Nous ne voulons pas contester le crédit de certaines Compagnies, mais celles qui recourent tous les ans à la garantie d'intérêt, n'ont qu'un crédit « dérivé » et les emprunts indirects (1) réalisés par l'intermédiaire des Compagnies ont été beaucoup plus onéreux pour l'État que ne l'eussent été des emprunts directs.

Le crédit de l'industrie privée a été aussi souvent amoindri par suite de ses alternatives de témérité et de découragement. En France, nos chemins de fer ont traversé des crises pareilles après 1842, de 1855 à 1857, et après la loi de 1865 sur les chemins d'intérêt local. Ce n'est là d'ailleurs qu'un état passager dans l'industrie privée. Très souvent, l'État a dû parer à ses manques d'initiative et, si le réseau français atteint le développement actuel, c'est aux subventions et à la garantie d'intérêt qu'il le doit. Grâce à ces secours, le crédit des Compagnies a été constamment relevé.

Le contrôle des législateurs pourra aussi être plus efficace. Au cas de la construction d'une nouvelle ligne, ce ne sera plus une concession déjà signée, un fait déjà presque accompli qui sera soumis au vote du Parle-

(1) Les emprunts indirects sont des emprunts qui rendent l'Etat débiteur d'annuités, envers certaines personnes morales administratives ou certaines grandes sociétés financières ou industrielles qui ont emprunté elles-mêmes ou fait l'avance du capital : l'Etat ne paraît pas, de leur fait, assumer le fardeau d'une nouvelle dette.

ment ; ce sera un projet que l'on pourra discuter plus aisément et il faudra moins de force de résistance pour s'y opposer. Les finances de l'État y sont d'ailleurs engagées plus directement que lors de l'abandon de l'exploitation de la ligne future à une Compagnie concessionnaire, et l'examen du projet en sera mieux étudié.

L'État aura d'ailleurs son personnel de contrôle pour surveiller son immense monopole. Il aura ses ingénieurs à lui, tout un personnel ayant fait son éducation à son service et ayant le sentiment de ses devoirs professionnels envers lui. A l'heure actuelle, sous le régime des concessions, l'État a un personnel élevé et discipliné par un monopole qui dispose de tout, qui est le maître de son industrie et de son commerce. Grâce à son personnel à lui, qui n'aura plus cette idée que l'État est le subalterne des Compagnies et que seules celles-ci savent administrer, comprendre et exécuter, l'État exercera un contrôle influent et toute construction de nouvelles voies ferrées, toute modification importante à laquelle il se décidera, aura été étudiée avec soin et après de longues réflexions.

§ 4. — Le public retirera aussi de nombreux avantages de l'exploitation par l'État, résultant de l'amélioration des horaires, de l'introduction des voitures de 3e classe dans les trains express, et même rapides, par exemple. Outre les commodités qu'y trouvera le public, l'État y gagnera une augmentation de ses recettes. En Angleterre, où cette dernière réforme date de 1871, les

recettes des voyageurs se sont accrues de 61 0/0 en 17 ans ; de 350 millions en 1870, elles sont montées à 565 millions en 1888 (1).

Les nombreux employés que nécessitent les services d'une aussi vaste exploitation, une fois fonctionnaires de l'État, n'auront plus à craindre les diminutions continuelles des salaires et du personnel, vers lesquelles les Compagnies tendent sans cesse, poussées par le désir incessant de réduire leurs frais d'exploitation. Dépendant de l'État, ils auront moins à craindre les conséquences souvent dangereuses des réclamations continues d'un public trop exigeant et devant lequel capitulent les Compagnies.

Les grèves par là même seront rendues presque illusoires et c'est un point important sur lequel nous devons attirer l'attention, d'autant plus qu'elles deviennent de nos jours, sous l'influence d'agitateurs politiques, des crises périodiques et fatales de l'industrie privée.

L'employé de chemin de fer sera un fonctionnaire : il dépendra de l'État qui est un maître puissant, qui est le maître le plus puissant qu'il puisse avoir et qu'il craindra plus que tout autre patron. L'État exerce en effet un ascendant énorme sur ses fonctionnaires et employés : c'est un fait. Combien de fonctionnaires se contentent de leurs maigres appointements et se refuse-

(1) Voir C. Pelletan, *Exposé des motifs du projet de loi sur les tarifs des chemins de fer*, déposé le 6 février 1890.

raient à en accepter de semblables de l'industrie privée ?

Si, par hasard, une grève se déclarait, elle ne pourrait être de longue durée. La grève des facteurs de Paris, qui a éclaté cette année même, en est un exemple. De toutes les grèves de ces dernières années, c'est celle qui a été le plus vite et le plus facilement réprimée. La régularité du service des postes n'en eut pas à souffrir et la capitale fut sillonnée de facteurs soldats. En cas de grèves d'employés de chemins de fer, il en serait de même : l'État maître de l'administration des voies ferrées, aurait recours à ses soldats.

De plus, il n'y aura plus à craindre l'immixtion de la politique dans les grèves. Quelles que soient les tendances gouvernementales, son premier souci sera d'assurer le service de ses réseaux, utile au premier chef à la prospérité d'un pays comme la France, au lieu de faire de la politique, en prenant fait et cause pour les conseils d'administration contre leurs employés, s'il s'appuie sur une majorité de capitalistes, ou bien en soutenant par une approbation tacite les employés dans leur lutte contre les Compagnies, s'il se pose en champion des revendications socialistes.

§ 5. — Il nous reste à envisager la question de l'exploitation directe, au point de vue national. Posée sur ce terrain, nous l'étudierons, au point de vue de l'unité de la nation, de ses rapports avec les autres pays et de l'intérêt suprême de la défense nationale.

Les avantages que présente à ce point de vue le système de l'exploitation directe sont considérables et ni le système des Compagnies fermières, ni celui des Compagnies concessionnaires n'assurent aussi bien la sécurité nationale d'un pays.

L'exploitation par l'État, dépendant pour tous les réseaux français d'une seule direction, maintiendra et resserrera les liens entre les différentes parties du territoire par l'organisation et le fonctionnement du service de ses voies ferrées. Dorénavant l'intérêt général passera toujours avant l'intérêt local.

La direction par l'État offre aussi de grands avantages pour le règlement des rapports du commerce avec les autres pays. La production nationale ne pourra plus être sacrifiée par des tarifs de pénétration.

Quand des pays voisins chercheront à restreindre nos débouchés par des mesures prohibitives, l'État, chef de l'exploitation, pourra corriger l'effet de ces mesures prohibitives, en accordant des tarifs qui favoriseront nos exportations.

Sous le rapport de l'établissement d'un régime international pour les transports par chemins de fer, les relations internationales seront facilitées si les chemins de fer sont aux mains de l'État. Depuis 1878, des conférences sont tenues à Berne en vue d'arriver à un accord diplomatique.

Les Compagnies ont déjà fait des représentations qu'elles ne retirèrent que sur l'assurance qu'il ne serait

pas touché aux tarifs : les Compagnies n'ont en effet aucune obligation pour les transports internationaux.

On n'en est qu'au début de ces arrangements diplomatiques, et les difficultés qu'ont suscitées jusqu'à ce jour les Compagnies concessionnaires permettent d'entrevoir qu'elles useront le plus possible de leurs droits acquis pour les contrarier.

C'est surtout quand nous envisageons l'exploitation par l'État au point de vue de notre sécurité extérieure, que nous souhaitons au plus tôt le rachat des voies ferrées françaises. Dans les guerres modernes, les chemins de fer sont les agents principaux de la mobilisation et de la concentration rapides des forces de la défense : ce sont les chemins de fer qui assureront en grande partie les services d'approvisionnement en matériel, en vivres et en munitions (1) !

« Les Allemands se vantent d'avoir sur nous une avance de cinq jours pour la mobilisation. Cela est pos-

(1) M. Camille Pelletan : « De combien croyez-vous que la Compagnie de l'Est, qui a vu son réseau et son trafic augmenter de 1882 à 1887 et qui est la plus intéressante au point de vue de la défense nationale, ait augmenté par exemple son effectif de locomotives ? Si j'ai bon souvenir, elle en a quatre de moins qu'elle n'en avait neuf ans auparavant. Ce qui est certain, c'est que le chiffre de nos locomotives est navrant et inacceptable ; c'est que depuis dix ans, alors que l'Allemagne a augmenté le chiffre de ses locomotives de 3.500, nos compagnies ont augmenté le leur de 600 seulement, et cela malgré l'accroissement de réseau que vous savez. A l'heure actuelle nous sommes dans cette situation grave : nous avons seulement 10.000 locomotives, c'est-à-dire 6.000 ou 60 0/0 de moins que l'Allemagne pour traîner nos trains de mobilisation. »

Discours à la Chambre des députés du 7 février 1899.

sible et même probable, écrit M. Vacher. On n'ignore pas qu'en Allemagne la presque totalité du réseau appartient à l'État, et que ce réseau est placé en tout temps sous la direction du grand État-Major. Quand l'Allemagne se décidera à nous attaquer, le chef de l'État-Major réunira dans son cabinet les Présidents des directions et il leur donnera ordre, à chacun, de réunir par avance, en des points déterminés, le nombre de wagons nécessaires pour le transport des troupes de chaque corps d'armée ; ce qui sera exécuté militairement ; et, dès la première ou la seconde journée de la déclaration de guerre, l'Allemagne pourra jeter sur un point de notre frontière, quatre ou cinq corps d'armée, avant que notre concentration soit faite. »

Pouvons-nous en faire autant chez nous ? Ce n'est pas possible. En France, aux termes de la loi du 13 mars 1875, qui règle les rapports entre l'autorité militaire et les Compagnies, les chemins de fer ne passent sous l'autorité du Ministre de la Guerre que le jour de la déclaration de guerre, et ce jour-là, comme nous venons de le dire, la concentration du matériel roulant est faite partout sur le réseau allemand. Si, par hasard, il prenait fantaisie au Ministre français de s'adresser aux directeurs des Compagnies, quelques jours avant la déclaration, pour leur demander de concentrer secrètement leur matériel roulant sur divers points, ils pourraient répondre qu'ils sont tenus d'assurer leur trafic commercial, que leurs wagons sont dispersés sur tout

le territoire et même hors du territoire, en Italie par exemple où le Paris-Lyon-Méditerranée laisse circuler ses voitures au service de la Compagnie de la Méditerranée, laquelle, en cas de guerre, les retiendrait sur son réseau, où ils serviraient à transporter les soldats de la triple alliance à la frontière.

A supposer que les directeurs des grandes Compagnies se prêtassent à cette demande du Ministre, peut-on espérer que le secret en serait gardé ? Le personnel des Compagnies offre-t-il les mêmes garanties d'attachement au pays qu'un corps spécial recruté par l'État ? On peut assurer que non. Des éléments étrangers peuvent s'introduire jusque dans les conseils d'administration, jusque dans le personnel actif. Qu'on se souvienne de Glaser, employé de nationalité allemande, au service de la Compagnie du Nord en 1870, qui abandonna son poste pour rejoindre l'armée allemande, devint chef des chemins de fer d'invasion dans le Nord de la France et fit ainsi profiter l'armée ennemie de ses connaissances acquises au service de l'une de nos Compagnies.

De nombreuses propositions de loi ont été faites pour subordonner le droit de siéger dans nos conseils d'administration à la nationalité française. Il faudrait étendre pareille mesure à tout le personnel.

Les conséquences de cet état de choses pourraient être des plus funestes.

En temps de guerre, c'est à une commission militaire supérieure et à une direction générale des chemins de

fer de campagne qu'est confiée la direction des transports ; l'élément militaire y domine, mais l'élément civil y est adjoint et un directeur de grande Compagnie figure dans la commission : il pourrait donc se faire théoriquement, que les intérêts de la défense nationale soient connus d'un étranger.

Sous le régime actuel, quand le gouvernement accapare, en temps de guerre, tous les moyens de transport, il doit payer la moitié du « tarif maximum ». Maître de leur exploitation, il ne paiera jamais les transports militaires que leur prix de revient. C'est là une indubitable économie. L'exemple de 1870 l'atteste en effet et le rapport du député Lombard, en 1885, a prouvé, par des documents officiels, que les Compagnies avaient réussi à se faire payer leurs services au delà du prix légitime, en employant les moyens les plus condamnables : « distances fausses, tarifs faussés, dates faussées ; il y en eut pour 15 millions ».

Au point de vue de notre sécurité extérieure, il est donc essentiel que l'État soit propriétaire exploitant de nos réseaux, qu'il fasse un triage sévère de son personnel comme le font les Allemands et comme l'a décidé de le faire la Suisse, bien qu'elle soit garantie par la neutralité.

Objections à l'exploitation directe.

Il y a quelques arguments avec lesquels on croit battre en brèche le système de l'exploitation par l'État et

que les partisans des grandes Compagnies invoquent sans cesse.

§ 1. — Les uns, avec M. Léon Say (1), vous diront que le système de l'exploitation directe, est inconciliable avec l'ordre financier qui astreint à former des budgets préalables ; on ne peut y faire entrer en ligne de compte les résultats éventuels d'une exploitation un peu étendue.

C'est exposer l'État à tous les risques d'une entreprise de transport et mettre le budget à la merci d'une exploitation industrielle.

Mais, dans nos budgets, toutes les recettes ne reposent-elles pas sur des aléas ? Pourquoi serait-ce plus difficile de déterminer des prévisions pour les chemins de fer que pour les tabacs ou les postes ? Les recettes des chemins de fer se prêtent d'ailleurs mieux que beaucoup d'autres à un calcul de probabilités. Nos budgets n'ont-ils jamais eu à supporter de graves mécomptes dus aux contributions indirectes ? Pendant les années 1877, 1885 et 1886, il appert des calculs de M. Picard (2) que les moins-values sur les recettes des chemins de fer n'ont pas été proportionnellement plus fortes que les moins-values sur les contributions indirectes.

Et l'État français, à l'heure actuelle, ne subit-il pas déjà tous les risques des grandes entreprises de transport, et le budget français, n'en ressent-il pas tous les

(1) *Journal des économistes*, décembre 1881.
(2) *Traité des chemins de fer*, t. I, p. 629-630.

contre-coups? Aujourd'hui, l'État assume toutes les chances de pertes, sans avoir, en revanche, les chances de gain. Qu'on lise dans les projets des budgets les sommes inscrites au ministère des finances et au ministère des travaux publics pour combler les déficits des grandes Compagnies et l'on sera édifié !

§ 2. — D'autres nous diront: l'exploitation des chemins de fer est une industrie comme les autres: elle doit être conduite commercialement et l'État est impropre à cette œuvre. Entre ses mains, les chemins de fer dégénèreront en une administration publique qui fera prévaloir dans l'exploitation des habitudes de centralisation et de bureaucratie, incompatibles avec les exigences de la circulation sur les voies ferrées.

Ce sont en réalité deux thèses différentes que l'on nous oppose par cette objection, à savoir, que les habitudes de centralisation des administrations publiques rendraient impossible le bon fonctionnement du service sur un réseau aussi étendu que le réseau français, et que, abstraction faite de l'étendue du réseau, l'État ne présente pas les mêmes garanties lorsqu'il s'agit d'organiser le service de la circulation.

Il est certain que les abus de la centralisation et les lenteurs de la bureaucratie sont incompatibles avec la promptitude et la simplification des formes qu'exige une bonne exploitation des voies ferrées. Les essais d'exploitation faits en France de 1849 à 1852, sur les lignes de Chartres et de Paris à Lyon, ont en effet été

désastreux. Mais il ne faut pas en conclure qu'une bonne exploitation directe est impossible.

L'exemple de l'Allemagne, où le réseau de l'État a un développement presque égal à l'ensemble des réseaux de nos six grandes Compagnies et où l'administration de l'État n'emploie nullement la centralisation excessive dont on nous menace, réfute l'objection en son principe même.

§ 3. — Prétend-on maintenant que l'État est incapable de gérer une industrie avec une économie comparable à celle des particuliers, que l'État est impropre à la tâche de l'exploitation de nos voies ferrées? C'est soutenir là que le monopole de l'État est moins tolérable que celui des grandes Compagnies, plus inhabile et plus fermé aux innovations, enfin moins économique. L'objection est habile, mais ne résiste pas à un examen impartial. Est-ce que les Compagnies peuvent être assimilées à des particuliers? Est-ce que depuis la constitution des grands réseaux, elles n'exercent pas le monopole, le plus formidable qui soit? Est-ce qu'elles ne sont pas, par là même, soustraites à l'aiguillon de la concurrence?

Le public supportera moins impatiemment un monopole qui s'exerce au nom de l'État que celui qui s'exerce au profit d'intérêts privés. « Est-ce que les monopoles exercés par l'État sont moins bien administrés que les autres? Est-ce que les tabacs, les postes, les télégraphes, sont moins bien administrés que ne

l'était, il y a peu de temps encore, le monopole des allumettes (1)? » En France, nous n'aurions pas à craindre que l'État ne s'endorme « sur l'oreiller de la paresse et de l'indifférence » ; on est enclin à le critiquer et si l'État se montrait indifférent aux besoins du service et de la circulation, il y serait rappelé par les protestations de l'opinion et le frein de sa responsabilité politique. Ces craintes sont d'ailleurs exagérées et la bonne organisation du service des postes, dans tous les États, les rend imaginaires. Il y a, en effet, de très grands points communs entre les deux services des postes et des transports : l'action du personnel s'y produit d'une manière réglée en vertu de mesures d'ordre et de tarifs qu'il applique d'après les règlements. Le service des postes est partout un monopole d'État, pourquoi n'en serait-il pas ainsi des chemins de fer? Dans son *Traité des finances*, M. Leroy-Beaulieu l'explique parce que « le service des chemins de fer est très compliqué, plein de détails minutieux ; celui des postes au contraire, est très simple et peut être dirigé par des instructions générales ».

Nous répondrons que l'exploitation des voies ferrées est également dirigée par des instructions générales et que l'aptitude organique nécessaire à l'administration des postes pour assurer un service régulier jusque dans

(1) Discours d'Allain-Targé, à la Chambre, le 14 mars 1877 (La fabrication des allumettes, rendue pour quelques années à l'industrie privée, est à nouveau monopole d'État).

la moindre commune et conserver une action et un contrôle suffisants sur son nombreux personnel est au moins aussi grande que celle qu'exige l'exploitation des chemins de fer, sur lesquels le service est soumis à une concentration relative qui simplifie la surveillance.

Et avec M. Courcelle-Seneuil, nous ajouterons que « le transport des dépêches est un service infiniment plus chargé de détails que la construction et l'exploitation d'un chemin de fer ». Cela est d'autant plus vrai que l'administration postale compte de nos jours le service des télégraphes, des recouvrements, des colis et de la Caisse d'épargne.

On craint encore le manque d'initiative d'une administration moins empressée à satisfaire les besoins du public que ne peut l'être le personnel d'une compagnie privée et l'on a au contraire une confiance absolue et illimitée dans l'esprit d'innovation et de progrès de l'exploitation commerciale.

Les faits sont encore là pour nous faire juger tout ce qu'a de peu fondé une pareille opinion. De tous côtés l'on se plaint sans cesse, en France, de l'insuffisance du matériel, du mauvais aménagement des gares, des lenteurs de la manutention et de la mauvaise organisation du service.

C'est ainsi que la Chambre de commerce d'Abbeville a pu se plaindre que des trains de wagons vides restaient des semaines entières sans emploi, tandis qu'à quelques lieues, seulement les marchandises attendaient

pendant des mois leur enlèvement et les usines restaient en chômage par manque de matières premières.

Rien ne serait plus facile que de composer à l'aide de faits semblables, un dossier écrasant contre l'exploitation des Compagnies.

On nous parle de l'initiative, de l'esprit novateur des Compagnies. Ne se rappelle-t-on plus que c'est sous la pression du public, que c'est à la suite de débats parlementaires, que le Gouvernement a pu obtenir l'introduction sur nos réseaux de certains appareils destinés à assurer la sécurité, comme les freins Westinghouse, par exemple ?

N'est-ce pas à la suite d'une circulaire ministérielle du mois de novembre 1898 que des boîtes de secours ont enfin été placées dans nos gares ? Et quand une amélioration est possible, n'est-ce pas le réseau de l'État qui l'adopte le premier, comme le nouveau mode de chauffage des trains par l'emploi de la vapeur d'échappement de la machine ?

L'État construit, dit-on enfin, et exploite plus chèrement que les Compagnies ? Que l'on consulte tous les hommes compétents, tous les ingénieurs, ils diront tous que les grandes Compagnies ont construit très chèrement. L'exemple de M. de Franqueville confiant la construction à l'État, parce que la Compagnie du Midi construisait trop chèrement, nous prouve que c'est l'État qui le fait à meilleur compte.

L'exploitation directe serait-elle réellement plus

chère que l'exploitation des Compagnies, l'objection ne serait pas décisive, car il ne faut pas demander aux chemins de fer quels revenus ils produisent, mais quels services ils rendent, disait M. de Hammerstein au Landtag.

D'où viendrait d'ailleurs cette cherté relative? Les Compagnies savent mieux, paraît-il, utiliser leur personnel et le restreindre au minimum nécessaire. C'est là incontestablement la tendance de nos Compagnies. Avec raison, plusieurs chambres de commerce ont élevé des plaintes sur la pénurie du personnel des Compagnies : ce manque d'employés cause aux négociants une perte de temps et les oblige souvent à faire eux-mêmes la manutention bien qu'ils paient de ce chef un droit à la Compagnie.

On peut produire pour établir cette cherté des moyennes mais elles ne signifient pas grand'chose. L'écart entre les coefficients d'exploitation de l'État et du réseau des Compagnies peut être considérable en Norwège et au Danemark, parce que, dans ces pays, les Compagnies ont conservé les lignes les plus productives. Cet écart, au contraire, est presque nul en Allemagne, en Autriche où le réseau de l'État est fort développé et comprend la presque totalité de leurs voies ferrées. Cet écart est d'ailleurs explicable, le but des deux systèmes d'exploitation est totalement différent : alors que les Compagnies visent à porter leurs dividendes au plus haut niveau possible, l'État n'agit qu'en vue de donner

satisfaction aux intérêts généraux du pays et n'hésite pas à faire toutes les dépenses nécessaires au perfectionnement de son exploitation, dépenses devant lesquelles reculent les Compagnies.

On peut donc attendre de l'État une bonne administration, une bonne gestion : il le prouve d'ailleurs dans l'exploitation du réseau d'État français (1).

Les chemins de fer de l'État voient tous les ans hausser leurs profits, et le budget de 1899 porte à leur actif un excédent de recettes de 12.891.500 francs.

Et si l'on nous oppose le peu d'étendue du réseau d'État en France, nous répondrons que la Prusse possède un réseau de plus de 20.000 kilomètres, exploité par l'État lui-même, et qui, bien qu'organisé surtout en vue d'éventualités militaires, est au point de vue économique d'un meilleur rendement que les 35.000 kilomètres répartis entre nos six grandes Compagnies. Dans l'exercice 1896-1897, il a donné une recette brute de 1393 millions de francs, supérieure de 140 millions aux recettes des six grandes Compagnies réalisées en 1896.

Ce réseau d'État fournit chaque année un produit net d'environ 500 millions, employés par l'État à l'amortissement annuel de 3/4 0/0 du capital, aux constructions de lignes nouvelles, et le surplus aux dépenses générales du budget : c'est le réservoir commun où pui-

(1) Voir plus loin : *Le réseau de l'Etat.*

sent les Ministres et les Chambres prussiennes. C'est grâce à cet excédent régulier, résultat d'une exploitation modèle faite par l'État, que la Prusse possède le budget le mieux équilibré de toute l'Europe (L. Vacher).

Et l'on ose encore soutenir que la gestion par l'État serait la ruine de notre pays !

§ 4. — A ces objections d'ordre purement économique, il en est d'autres, faites au point de vue politique, qui sont plus spécieuses.

D'abord l'exploitation directe est, dit-on, une doctrine socialiste. Elle est même l'une des formes les plus condamnables du socialisme d'État.

Mais alors pourquoi ne sacrifie-t-on pas la direction des postes par l'État, la régie des tabacs? Qu'y a-t-il donc de plus particulièrement socialiste dans l'exploitation des chemins de fer?

Cette objection n'a pas de fondement sérieux : par le grand mot de socialisme on essaie d'effrayer, mais un peu de réflexion démontre l'inanité d'une pareille théorie qui voudrait nous faire conclure au manque de valeur de toutes les réformes prônées par les écoles socialistes.

§ 5. — Avec plus de justesse, semble-t-il, on peut craindre, par l'exploitation directe, de fournir aux partis politiques qui se succèdent au pouvoir, les moyens d'accroître leur influence par la distribution de milliers d'emplois et « n'aurait-on pas à craindre la puissance

d'un ministre des Travaux Publics, commandant à une armée de 260.000 agents répandus sur tout le territoire (1) ? » Et l'on dit aussi que la création d'une multitude de nouvelles fonctions attiserait la passion du fonctionnarisme.

On peut redouter les organisations qui groupent un si grand nombre d'agents sous une même autorité, mais aujourd'hui, est-ce que tous ces agents ne sont pas dans les mains des six grandes Compagnies, qui constituent elles aussi une autorité ? Elles pourraient, si elles le voulaient, exercer une pression tout aussi bien que celle que l'on craint de voir exercée par l'État. Et puis « être le fonctionnaire d'un suzerain féodal indépendant de l'État ou se disant son associé ou bien être l'agent, l'ouvrier de l'État, franchement, entre les deux, je ne vois pas bien où est la différence (2). »

Les directeurs des six grandes Compagnies actuelles sont-ils redoutables par la puissance des effectifs qu'ils commandent ?

En dehors des règlements et du service, sont-ils capables, par exemple, de diriger l'attitude politique de leurs agents ?

Quand l'État sera le maître de tout le réseau, les choses ne se passeront pas autrement que sous la direction des six grands commandements de la voie ferrée.

Il est certain que l'intervention de la politique dans

(1) Bonneau, *op. cit.*

(2) Discours d'Allain-Targé, Chambre des députés, le 14 mars 1877.

le personnel des chemins de fer serait déplorable : la mobilité des choix romprait toute tradition, compromettrait peut-être jusqu'à la sécurité de la circulation. Les employés des chemins de fer ne seront pas heureusement des fonctionnaires politiques, employés qu'ils sont à un service spécial technique. L'État procédera à une organisation régulière des cadres et instituera des garanties analogues à celles qui existent dans l'armée ou dans d'autres services généraux. Ainsi disparaîtront des causes de conflits entre les Compagnies et leurs agents. Le public n'aura plus à craindre des menaces de grève générale, comme en 1890 et en 1898.

En France, on pourrait craindre les dangers qu'on nous signalait à cause de nos mœurs politiques, mais l'opinion publique ne supporterait jamais qu'un parti, investi de l'autorité, cherchât à exercer une abusive pression sur les agents des services non politiques. S'il y avait lieu de redouter l'immixtion de la politique dans les services techniques avec l'exploitation des chemins de fer par l'État, pourquoi ne pas la redouter dans le monopole des postes, celui des tabacs, le service des eaux et forêts, de l'enseignement public ?

De tout ce qui précède, il ressort que l'exploitation directe offre de très grands avantages qui placent ce système au-dessus des régimes des Compagnies fermières ou concessionnaires, qui ne se préoccupent que d'intérêts privés.

L'État, au contraire, se dirige d'après lintérêt géné-

ral, car, comme le dit Toussenel, « l'État c'est nous, redisons-le sans cesse. La caisse de l'État, c'est la nôtre. La richesse de l'État est la mesure de notre prospérité, car l'État ne thésaurise pas. Quand il y a de l'excédent dans les recettes du Trésor, il faut de deux choses l'une : ou que cet excédent soit converti en dépense d'utilité publique, ou qu'il serve à réduire d'autant la masse de l'impôt ; l'État n'a pas d'intérêt à exploiter le travailleur, ni à réduire ses salaires au-dessous du minimum... il est intéressé au contraire à ce que le peuple vive heureux et paisible, puisque sa tranquillité et sa prospérité sont solidaires du bien-être des classes laborieuses (1). »

(1) Toussenel, *Les juifs rois de l'époque*, 1845, p. 259.

CHAPITRE III

LE RÉSEAU DE L'ÉTAT EN FRANCE.

Notre réseau d'État a été constitué par la loi du 18 mai 1878. Quarante-deux petites lignes secondaires (lignes des Charentes, de la Vendée, d'Orléans à Châlons, à Rouen, etc.) furent rachetées à des Compagnies qui étaient dans une situation fort précaire. Ces quarante-deux petites lignes n'étaient pas reliées entre elles, de sorte que le réseau d'État fut composé de tronçons épars dans les champs d'action des grandes Compagnies. Il comprit ainsi : 1500 kilomètres enserrés dans les réseaux de l'Ouest et de l'Orléans, exposés de la part de ces Compagnies à des tarifs de concurrence sur des lignes de faibles trafics, sans débouché sur un centre important.

Il y avait là de très graves difficultés d'exploitation, si grosses mêmes, qu'on disait en 1878, à la Chambre et au Sénat : « Il faudra céder le plus tôt possible ces petites lignes aux grandes Compagnies, et il convient seulement de prévoir une exploitation provisoire (1). »

On était convaincu de l'impossibilité certaine à faire

(1) Discours de M. Sibille, Chambre des députés, séance du 6 février 1899.

face avec les recettes, aux dépenses de l'exploitation. Une loi ouvrit même un crédit d'un million pour combler le déficit éventuel des six derniers mois de l'année 1878.

En 1883, de nouveaux remaniements, des opérations nouvelles de rachat, d'échange avec soulte, aussi mauvaises opérations financières que celles de 1878, et l'ouverture de nouvelles lignes donnèrent au réseau de l'État plus de cohésion et plus d'étendue.

Il possède dorénavant 2658 kilomètres et la partie principale possède deux issues sur Paris et Bordeaux.

Dès le début, on eut soin de faire de l'organisation des chemins de fer de l'État, une administration distincte.

Elle ne fut rattachée à aucun ministère déterminé et était ainsi soustraite à une dépendance hiérarchique gênante et aux exigences des agents de l'administration active.

Leur organisation est en tous points semblable à celle des Compagnies privées.

Ils ne sont pas régis par le ministre des Travaux Publics ni soumis pour l'ordonnancement des dépenses, aux conditions ordinaires des services publics. La direction administrative et technique appartient à un directeur relevant d'un conseil d'administration. Ce directeur possède l'initiative et la liberté nécessaires à la bonne marche de l'exploitation. Leur administration

n'est rattachée que par ordre au budget général de l'État. C'est un budget annexe, ayant ses recettes, ses dépenses comme le budget de la Légion d'honneur, des Monnaies ou de l'Imprimerie Nationale. Ce système, on pourra facilement l'étendre à l'ensemble de notre réseau, le jour où l'État aura racheté les voies ferrées françaises : son application écartera par là même toute crainte de centralisation.

Depuis 1878, l'exploitation du réseau d'État a donné de favorables résultats, et le produit net, après avoir été de 2 à 3 millions, dépasse 12 millions depuis 1897. Le budget de 1899 mentionne une recette de 12.891.500 francs.

Le réseau d'État pourtant ne sillonne que des pays exclusivement agricoles et le trafic ne peut y avoir l'importance qu'il a sur d'autres réseaux. La recette brute moyenne par kilomètre peut par là paraître inférieure à celle obtenue par les Compagnies, mais il faut aussi remarquer que le réseau de l'État, n'a pas craint d'opérer de larges réductions de tarifs.

Malgré les dépenses faites en 1878 et en 1883, et les charges sociales qui pèsent de ce fait sur lui, le réseau d'État fournit un revenu annuel de 2.04 0/0, revenu qui s'accroît chaque année : quelles lignes en France, en Amérique ou en Angletere donnent un pareil revenu au compte d'établissement (1).

(1) C'est ainsi que sur le réseau d'État français, formé de lignes de quatrième ou cinquième ordre, la recette kilométrique de petite vitesse,

L'exploitation par l'État est donc en France économique et progressive. L'État s'est révélé ce qu'il doit être, un patron modèle : il a donné tout ce qu'on pouvait attendre de son initiative pour le progrès et de sa valeur pratique et nous devons souhaiter que l'exploitation par l'État soit opérée, sur un service plus étendu et plus vaste, qui lui sera plus favorable et qui nous fournira de plus brillants résultats.

Et bientôt, comme en Allemagne nous pourrons toutes les années, voir figurer dans nos budgets, au lieu d'un crédit ouvert pour faire face aux garanties d'intérêts réclamés par les Compagnies, un excédent de recettes qui aidera à l'établissement de leur équilibre.

grâce à un mode d'administration à la fois intelligent et progressiste, n'en est pas moins montée, pendant les années 1880 à 1897, de 5154 fr. à 8367 francs, soit un accroissement de 62 francs 0/0, alors que les recettes des six grands réseaux français sont tombées de 30.392 francs à 21.275 francs soit une diminution de 31.13 0/0.

TROISIÈME PARTIE

LES CHEMINS DE FER A L'ÉTRANGER

CHAPITRE PREMIER

ALLEMAGNE.

De tous les États d'Europe qui ont racheté leurs chemins de fer, l'empire d'Allemagne possède le réseau d'État le plus étendu.

A la fin de 1891, ce réseau comptait 41.879 kilomètres à voie normale et 1051 kilomètres à voie étroite (1).

Le rachat des chemins de fer date en Allemagne de 1879, époque à laquelle la Prusse entreprit le rachat de ses voies ferrées. Cette politique, due à l'impulsion décisive de M. de Bismarck, fut accueillie favorablement par l'opinion, à cause du chaos où se trouvaient les lignes ferrées allemandes, appartenant à vingt-six États,

(1) Une statistique récente (fin 1898) nous apprend que le réseau d'Etat allemand a augmenté pendant la dernière période de 10 ans de 9130 kilomètres à voie normale, tandis que le développement des lignes privées ne dépassait pas 1348 kilomètres.

formant plus de soixante administrations indépendantes et appliquant les tarifs les plus discordants (1). Le réseau allemand ne répondait à aucune vue d'ensemble; les monnaies, les unités de poids et de mesure, ne sont pas les mêmes et l'on devait pour un parcours un peu long calculer des taxes en florins du Rhin, en thalers, en florins du Sud (2).

De nombreuses lois augmentèrent successivement le domaine de l'État en matière de chemins de fer et les résultats acquis prouvent l'excellence du système poursuivi pendant les vingt dernières années.

Dans la confédération germanique, l'État, ou bien a entrepris dès le début la construction de l'exploitation de ses chemins de fer — ce fut le cas des grands-duchés de Bade et d'Oldenbourg, du Brunswick, du Wurtemberg, aussi celui du royaume de Bavière pour ses premières lignes — ou bien s'est substitué plus tard aux Compagnies privées, ce fut le cas des royaumes de Prusse et de Saxe et des grands-duchés de Mecklembourg-Schwerin et de Hesse.

*
* *

Chemins de fer prussiens. — Durant la première période de développement des chemins de fer (1838 à 1848) l'État prussien, monarchie militaire, adopta un

(1) Cauwès, *Cours d'économie politique*, t. 4, p. 166.
(2) *Revue des Deux-Mondes* (mars 1878), article de M. Jacqmin.

système mixte combinant le concours de l'État et celui de l'industrie privée.

Ses premières lignes ferrées furent, en vertu d'une loi votée le 3 novembre 1838, abandonnées entièrement à l'industrie qui construisit ainsi 850 kilomètres, mais dut renoncer bientôt à poursuivre son œuvre devant l'impossibilité de servir, aux capitaux engagés, un intérêt rémunérateur, et par conséquent de se procurer les sommes désormais indispensables à l'établissement des lignes projetées. Le gouvernement prussien crut remédier au mal en donnant aux Compagnies une garantie d'intérêt, et en 1842, une loi rendue dans ce sens, permit d'établir les lignes de Marche-Basse-Silésie, Haute-Silésie, Cologne, Minden, Stargard-Posen, Berg et Marche. Une crise financière, qui éclata en 1846, et qu'aggravèrent les mouvements insurrectionnels de 1848, réduisit de nouveau les Compagnies à l'impuissance et engagea le gouvernement prussien à changer le système primitivement adopté et à se charger désormais lui-même du soin de compléter sur ses propres ressources le réseau de ses chemins de fer. En même temps, le Ministre du commerce, von der Heydt, un des grands promoteurs du système des chemins de fer d'État, étendit le pouvoir qu'avait l'État sur les Compagnies privées, les obligea à créer des fonds de réserve et, dans l'intérêt général, intervint pour la fixation des horaires et des tarifs. Après la bataille de Sadowa (1),

(1) Après la victoire de la Prusse sur l'Autriche et le traité de Prague,

en 1865, l'intervention de l'État qui n'avait été, au début, que le résultat d'une situation financière embarrassée devint le fait d'un système préconçu et la Prusse accrut son réseau de plus de mille kilomètres. De ces achats successifs naquit un système mixte de chemins de fer d'État et de chemins de fer privés.

L'annexion au réseau d'État de la Prusse des lignes d'État du Brunswick, du Hanovre et de la Hesse électorale, en augmentant sensiblement l'influence prussienne, imprima à l'organisation du réseau ferré un caractère stratégique qui en attira bientôt la direction entre les mains du gouvernement et on chercha dès lors le système permettant à l'État d'exercer son influence sur les lignes les plus importantes.

Après la fondation de l'empire d'Allemagne, on tenta au moyen de la loi de 1876, de transférer à l'empire les chemins de fer appartenant à l'État prussien : on entendait donner ainsi à l'empire les moyens de devenir propriétaire des principales lignes de l'Allemagne, l'une après l'autre. Cette tentative échoua devant l'hostilité des États du Centre. La Prusse mit alors à exécution, comme elle avait annoncé vouloir le faire en cas d'insuccès de sa proposition, son projet de se substituer à

l'Allemagne fut divisée en 2 parties : La confédération du Nord, composée de 22 Etats au nord du Mein, réunis sous la presidence du roi de Prusse; 2° l'Allemagne du Sud, sans lien fédéral composée de la Bavière, du Wurtemberg, du grand-duché de Bade, du grand-duché de Hesse-Darmstadt (pour la partie située au Sud du Mein) et la principauté de Lichtenstein.

l'Empire et d'exercer à sa place la compétence qu'elle eût voulu lui donner en matière de chemins de fer. Il s'agit dès lors pour l'État prussien, de développer et d'augmenter son réseau.

Dans le courant de juillet 1879, sous l'impulsion de Gambetta, la Chambre française avait voté l'ensemble des lignes qui composent le plan Freycinet. Trois mois après le gouvernement prussien saisissait le Parlement d'une proposition de rachat des lignes de chemins de fer et de construction de lignes nouvelles.

L'empereur Guillaume en personne, à l'ouverture du Landtag, le 28 octobre 1879, prononçait un discours dont nous rappelons le passage suivant : « Pénétré de la conviction que ce n'est que par la mise en vigueur du système des chemins d'État que les lignes ferrées, pourront être exploitées conformément aux intérêts du pays et pour la prospérité publique, le gouvernement a conclu plusieurs conventions relatives à l'achat de diverses lignes pour le compte de l'État : ces conventions seront soumises au Parlement. »

L'intervention du maréchal de Moltke en faveur du rachat emporta le vote des conventions signées par le ministre von Maybach et la loi fut promulguée le 29 décembre 1879.

Ces contrats n'avaient d'abord pour sujet que l'abandon permanent à l'État de l'administration, mais ils assuraient en même temps la possibilité d'une prochaine acquisition à un prix fixé et invariable.

L'État prit aussitôt, à son propre compte, l'administration des Compagnies : il assurait toutes leurs obligations, payait aux actionnaires une rente déterminée et s'engageait en outre, avant d'user du droit de rachat, à leur offrir pour un prix convenu d'avance, l'achat de leurs actions. Ce prix était fixé de telle façon qu'il leur offrait de plus grands avantages que leur capital-actions : il était payable en consolidés prussiens.

On voulait ainsi engager les actionnaires à profiter de l'offre fait à eux par l'État ; le but fut atteint et l'État fut bientôt le seul propriétaire, à quelques actions près.

La liquidation des Compagnies était ainsi simplifiée : elle se limitait au paiement du prix d'achat convenu moins les quelques actions possédées encore par des particuliers.

Bientôt l'État usa de son droit : et à la fin de 1890 (1), il avait acheté 14.168 kilomètres de chemins de fer privés au prix de 4.147.857.050 marcs (soit 292.750 marcs par kilomètre. Il avait acquis de la sorte, outre les voies et constructions, 5027 locomotives, 119.713

(1) Les lois suivantes développèrent successivement le réseau d'État des chemins de fer prussiens : loi du 20 décembre 1879, des 14 et 25 février 1880, du 7 mars 1880, par lesquelles l'État achète six grandes lignes, soit 5.002 kilomètres. Lois des 28 mars et 13 mai 1882 (achat de 7 lignes d'un circuit de 3.145 kilomètres). Lois des 24 janvier et 17 mai 1884 (3.766 kilomètres). Lois du 23 février 1885, 28 mars 1887, 8 avril 1889, 9 mai 1890 (achat de 15 lignes d'une longueur de 1.982 kilomètres).

wagons et un fonds se soldant par un actif de près de deux cent mille marcs (1).

La loi du 27 mars 1882 règle l'emploi des excédents de recettes des chemins de fer d'État prussiens. Ces excédents sont affectés :

1° Au service des intérêts de la dette des chemins de fer ;

2° A payer les déficits pouvant survenir dans le budget de l'État et qui devraient être couverts par des emprunts jusqu'à concurrence de 2.200.000 marcs.

3° A l'amortissement du capital de la dette des chemins de fer.

Dans la période de 1882-83 à 1891-92, l'excédent du rendement des chemins de fer a été de 2.408.203.417 marcs. Plus d'un milliard et demi (2) a été affecté au service des intérêts de la dette des chemins de fer et a servi à couvrir un déficit de 6.600.000 marcs dans le budget de l'État. Le reste, soit 839.229.275 marcs, a été employé à l'amortissement du capital de la dette des chemins de fer (3).

La somme consacrée pendant cette période de six ans à l'amortissement, représente donc, en chiffres ronds,

(1) Le réseau prussien avait le 1er mai 1879, une longueur de 18.537 kilom. L'État était propriétaire de 5.255 kilom., 3852 kilom. de lignes privées étaient administrées par l'État et 9.430 kilomètres exploités par des particuliers. Le 1er mai 1891 le réseau prussien atteignait 27.765 kilomètres, dont 25.585 de lignes d'État et 2.180 de lignes privées.

(2) Exactement 1.562.374.142 marcs.

(3) Ces chiffres ont été empruntés au message du Conseil fédéral suisse du 25 mars 1897.

une moyenne de 840 millions de marcs. Il résulte de ces calculs que si les opérations d'amortissement continuent au même taux jusqu'en 1950, le capital d'établissement des chemins de fer prussiens (6542 millions de marcs) se trouvera alors presque complètement remboursé.

Il faut remarquer de plus, que, depuis 1891-92, les excédents de recettes ont encore augmenté (1) : la dette de l'État prussien sera encore plus rapidement éteinte.

Tel est en peu de mots l'historique des chemins de fer prussiens. Alors qu'en 1879, les exploitations privées l'emportaient, non seulement par leur circuit, mais aussi par leur situation commerciale sur les lignes de l'État, confinées à quelques coins du territoire, ces dernières forment aujourd'hui un réseau bien combiné, parcourant tout le pays et dont l'administration, sous la haute surveillance du ministre des Travaux Publics, offre chaque année un excédent de recettes considérables. C'est un exemple encourageant au rachat et qui répond hautement à ceux qui refusent à l'État la science d'une bonne administration commerciale.

*
* *

Chemins de fer des autres États allemands. — Dans presque tous les États allemands, la construction et l'exploitation des chemins de fer ont été laissées à l'ac-

(1) Les excédents de recettes qui étaient de 317.168.198 marcs en 1891-92 se sont élevés en 1894-93 à 384.768.517 marcs.

tivité privée. Seuls, le royaume de Bavière, le grand-duché d'Oldenbourg et le duché de Brunswick avaient fait construire pour le compte de l'État leurs voies ferrées.

La Bavière accorde pourtant des concessions à des Compagnies privées (l'Est-Bavarois, par exemple) : elle acquiert en 1878 toutes ces lignes, afin d'opposer au réseau d'empire un réseau d'État à elle, parfaitement constitué et possédant une unité d'administration et de vie. Elle ne possède plus actuellement de lignes privées que dans le Palatinat.

La Saxe et le Wurtemberg ont adopté depuis longtemps le système des chemins de fer d'État : le grand-duché de Mecklembourg-Schwerin s'y est rallié en acquérant tout récemment ses plus importantes lignes privées.

Le grand-duché de Hesse possède deux lignes d'État : la ligne Mein-Neckar, en commun avec la Prusse et la Bavière et la ligne du Nord-Hesse. Son troisième réseau, le Ludwigsbahn, a été acquis en 1897 par la Prusse, qui l'administre depuis le 1er avril 1898.

Les chemins de fer des autres États allemands appartiennent aux réseaux des États voisins : il existe en outre quelques entreprises particulières qui exploitent quelques lignes d'États isolés.

*
* *

Les chemins de fer et l'Empire Allemand. — On ne peut

s'occuper d'une politique suivie en matière de chemins de fer par l'empire allemand que depuis l'établissement de la Confédération des États du Nord de l'Allemagne et du décret de la Constitution du 26 juillet 1867.

La première pensée d'une politique allemande sur la question des chemins de fer se rencontre dans le plan d'une Constitution de l'empire allemand, rédigé en 1849 à Francfort-sur-le-Mein.

L'article 6 de cette constitution était ainsi conçu : « Le pouvoir impérial a sur les chemins de fer et leur exploitation, autant que cela regarde la sauvegarde de l'Empire ou l'intérêt du trafic international, la haute surveillance et le droit de légiférer..... »

On retrouve la même pensée dans les projets de constitution suivants. Toutes poursuivaient le but de donner à l'Empire, à côté et au-dessus de chacun des États, des droits sur les chemins de fer, jugés indispensables pour la formation d'un réseau unique, pour les transactions internationales et la défense du pays.

Ces principes fondamentaux reparurent dans la constitution de la Confédération des États du Nord et passèrent dans la constitution de l'Empire Allemand (article 4, n° 8 ; articles 41-47), mais avec cette restriction, qu'il est concédé à la Bavière, un droit exclusif en ce qui concerne ses chemins de fer. Ils ne sont soumis à la surveillance de l'Empire qu'autant que cela intéresse la défense nationale.

Dans les autres États de l'Empire, cette surveillance

existe aussi bien dans l'intérêt de la défense du pays que dans l'intérêt du commerce. L'Empire Allemand peut même, suivant les circonstances et malgré l'opposition des autres États, construire des voies ferrées sur leur propre territoire.

On a voulu par là aboutir à l'uniformité des lignes allemandes, dans leur construction, leur exploitation et leur administration.

L'Empire a donc la haute surveillance en matière de chemins de fer : il est chargé du contrôle des tarifs : il doit user de son influence pour en obtenir l'unification et l'abaissement.

En cas de nécessité, l'empereur a le droit de diminuer les tarifs relatifs au transport des objets de consommation.

*
* *

Autorités administratives.

Comme l'empire d'Allemagne est propriétaire de lignes d'État de même que les divers États de l'Empire le sont de leurs chemins de fer à eux, il faut distinguer les autorités administratives de l'Empire de celles de chacun des États.

Le décret impérial du 27 mai 1878 a créé pour l'administration des chemins de fer de l'Empire et mis sous l'autorité immédiate du chancelier de l'Empire, un comité (Reichsamt) ayant à sa tête le ministre des Travaux Publics de Prusse et composé de conseillers et de membres auxiliaires (Ræthe, Hülfsarbeiter).

Sous la haute direction de ce « Reichsamt », le décret du 9 décembre 1871 a placé la « Direction générale des chemins de fer d'Alsace-Lorraine » dont le siège est à Strasbourg. Cette direction générale se compose d'un Président et d'un certain nombre de membres, moitié juristes, moitié praticiens, qui, divisés en trois sections, expédient les affaires courantes.

Dans les autres États de l'Empire fédéral, les autorités administratives comprennent le plus souvent une ou plusieurs directions qui dirigent la construction et l'exploitation des lignes de leur État.

En Prusse, la nouvelle organisation date du 1er avril 1880 ; les chemins de fer de l'État sont administrés sous la haute direction du ministre des travaux publics.

L'organisation actuelle comprend :

1° 20 directions royales ;

2° Des conseils d'exploitation des chemins de fer (Eisenbahnbetriebsæmter).

3° Des commissions de construction des nouvelles voies.

Chaque directeur est investi de pouvoirs fort étendus. L'unité nécessaire est établie par l'Office général et un Conseil supérieur des chemins de fer, dans lequel siègent des représentants des services publics intéressés à l'exploitation.

On a adjoint aux directions provinciales des conseils composés d'industriels et de commerçants qui font l'office des Conseils d'administration des Compagnies. Ils

ne s'occupent plus seulement des dividendes, comme le font toujours ces derniers, mais rendent de réels services à l'industrie et au commerce.

C'est là le système administratif des chemins de fer en Allemagne. Quoique on ne se soit jamais départi de ses deux idées fondamentales, idées de décentralisation et de responsabilité, il est juste de prétendre ce système trop embarrassé et trop cher. L'expédition rapide des affaires est retardée par cette triple organisation du Ministère, des Directeurs et des Comités d'exploitation. Beaucoup d'affaires sont à la fois du ressort des Directions et des Comités d'exploitation : il en résulte un accroissement de bureaux, une augmentation dans les dépenses.

Le bien fondé de ces critiques a d'ailleurs été reconnu en haut lieu et le ministre des Travaux Publics a constitué une commission composée de fonctionnaires du ministère et d'autorités des réseaux provinciaux et locaux, à l'effet d'étudier la réforme à apporter dans l'administration des chemins de fer de l'État.

CHAPITRE II

SUISSE.

Le rachat des chemins de fer suisses est de date récente. C'est le 20 février 1898, que le peuple suisse, appelé à se prononcer sur la question, approuva par 386.577 oui contre 182.303 non, le projet de rachat que lui soumettait le gouvernement fédéral. Ce vote fut le couronnement d'une politique poursuivie pendant de longues années et en acquiert par là une plus significative importance.

*
* *

Tout au début de l'existence des chemins de fer suisses, en 1848, s'était posée la question de la construction par l'État ou par l'industrie privée.

Après de longs débats, les Chambres se décidèrent pour le second système et pour l'abandon des concessions aux cantons. On ne tarda pas à ressentir les fâcheuses conséquences de ce système qui donnait aux cantons pleins pouvoirs, en un domaine, où les intérêts du trafic général réclament une réglementation uniforme. Plusieurs cantons voulaient avoir leur Compagnie à eux, qui n'était pas acceptée de leurs voisins. Les

Compagnies ne pouvaient avoir des lignes complètes et productives.

De 1850 à 1855, grâce à l'épanouissement des affaires industrielles, des fusions s'accomplissent.

Il se forme des Compagnies qui étendent leurs réseaux sur un grand nombre de cantons. Ceux-ci, heureux d'être dotés de ces nouveaux moyens de locomotion, accordent des droits d'exclusion, de priorité et de préférence à ces entreprises privées, leur fournissent ainsi les moyens d'écarter toute concurrence et créent à leur profit un monopole permanent. Ces Compagnies ne tardent pas à entrer en conflit, soit entre elles, soit avec les autorités cantonales, soit avec le public. De toutes parts, on demande qu'il y soit mis un terme. L'Assemblée fédérale s'inquiète de semblable situation et invite en 1869, le conseil fédéral « à présenter un rapport et des propositions sur la question de savoir de quelle manière on pourrait donner plus d'extension à la compétence de la Confédération, relativement à l'exploitation des chemins de fer ».

Sous la pression de l'opinion publique, quelques gouvernements cantonaux commencent à faire valoir plus énergiquement sur leur territoire, leur droit de souveraineté à l'égard des Compagnies ; ce sont alors les Compagnies qui réclament l'aide de la Confédération et lui demandent de mettre fin à l'ingérence des cantons dans les affaires des chemins de fer.

Le 23 décembre 1872, les Chambres votent, à une

grande majorité, une loi qui, tout en reconnaissant que c'est la coopération de la Confédération et des Cantons qui sauvegarde le mieux les intérêts nationaux et locaux, élargit la sphère d'action de la Confédération au détriment de celle des cantons et étend son droit de trancher les questions importantes relatives à la construction et à l'exploitation.

Le Conseil fédéral caractérisait ainsi la tendance de cette loi : « ... Mais la compétence de la Confédération (comparée à celle des cantons) est augmentée. Les cantons, il est vrai, n'y perdent rien, on supprime simplement la souveraineté des Compagnies de chemins de fer, et l'on fait respecter, aussi, vis-à-vis des Compagnies, le droit général de l'Etat. »

Il ajoutait encore : « Les circonstances dans lesquelles se sont trouvés jusqu'à présent nos chemins de fer ont prouvé que l'autorité cantonale ne possède pas à elle seule la force nécessaire pour sauvegarder pleinement les droits de l'État et les intérêts du public vis-à-vis de ces puissantes sociétés.

« L'avenir seul nous apprendra si le pouvoir fédéral associé aux pouvoirs cantonaux pourra et saura mieux remplir cette tâche. Si cet essai est couronné de succès, la Suisse continuera, ce qui du reste sera conforme à ses institutions, à abandonner à l'activité privée cette industrie si importante. Mais, si la tentative échoue, la prochaine loi devra se résumer en un article ainsi conçu : « La Confédération prend à sa charge l'établis-

sement et l'exploitation des chemins de fer suisses (1). »

Cette loi de 1872 fut le prélude d'une série de lois fédérales, dont les unes étaient prévues par cette loi même, les autres conçues selon le même principe (2).

(1) Message du Conseil Fédéral du 16 juin 1871, p. 758.

(2) Loi du 24 juin 1874, concernant les hypothèques sur les chemins de fer dans le territoire de la Confédération suisse et la liquidation forcée de ces entreprises.

Loi du 19 décembre 1874, concernant les questions de droit relatives aux voies de raccordement entre le réseau des chemins de fer suisses et des établissements industriels.

Loi du 20 mars 1875, remplacée par la loi du 29 mars 1893, sur les transports par chemins de fer et bateaux à vapeur.

Loi du 1er juillet 1875 sur la responsabilité des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur, en cas d'accident entraînant mort d'homme ou de lésions corporelles.

Loi du 14 février 1878, modifiant l'article 9 de la loi sur l'établissement, l'exploitation des chemins de fer(un dimanche libre sur trois pour les employés).

Loi du 18 février 1878, concernant la police des chemins de fer.

Loi du 20 décembre 1878, concernant les garanties à donner aux caisses de malades, de secours, de dépôts, d'épargne et de pensions des employés de chemins de fer, ainsi qu'aux cautionnements déposés par ces derniers.

Loi du 2 juillet 1880, concernant la garantie des indemnités résultant de service direct des chemins de fer et de la cojouissance de tronçons et gares.

Loi du 21 décembre 1883, remplacée par la loi du 27 mars 1896 sur la comptabilité des chemins de fer.

Loi du 28 juin 1889 concernant les caisses de secours des Compagnies de chemins de fer et de bateaux à vapeur.

Loi du 27 juin 1890, concernant la durée du travail dans l'exploitation des chemins de fer et des autres entreprises de transport.

Loi du 28 juin 1895, concernant le droit de vote des actionnaires des Compagnies de chemins de fer et la participation de l'État à l'administration de ces dernières.

*
* *

L'idée de rachat des chemins de fer suisses a donc pris place au sein du Conseil fédéral dès 1871. En 1883, pour la première fois, la Confédération eut à décider, avant le 1er mai, si elle ferait usage du droit que lui conféraient les concessions, de racheter, au 1er mai 1888, un certain nombre de lignes de chemins de fer suisses.

La question du rachat fut étudiée par le Conseil fédéral dans son message du 6 mars 1883. Ces études l'amenèrent à constater que les frais de premier établissement avaient été évalués trop haut et que la Confédération, en cas de rachat, demanderait une réduction d'environ 85 millions ; que la moyenne des dividendes payés par les Compagnies, pendant les dix dernières années, était trop élevée proportionnellement au produit net et qu'il fallait désormais fixer les prévisions à un chiffre plus bas ; qu'enfin, avec le mode de rachat prévu par les concessions et le défaut de dispositions légales permettant de fixer le prix de rachat, rien ne garantissait que celui-ci correspondrait à la valeur réelle et au rendement des lignes. Le Conseil fédéral en concluait que le rachat ne pouvait pas être entrepris sans exposer la Confédération à de gros risques financiers. De plus, la sauvegarde des intérêts économiques et sociaux que les chemins de fer sont appelés à assurer, ainsi que la protection du crédit national, exigeaient la soumission au contrôle légal de l'État de la gestion financière des Compagnies. Dans son enquête, le Conseil fédéral avait re-

marqué que les frais d'établissement, calculés conformément aux concessions, pour les diverses lignes étaient plus élevés que leur rendement net pendant vingt-cinq ans (1).

Seul, le *Central* offrait un total de 126.576.125 francs pour son rendement alors que ses frais d'établissement étaient évalués à 114.812.763 francs.

L'Assemblée fédérale se rallia à l'opinion du Conseil fédéral, et vota le 21 décembre, la loi sur la comptabilité des chemins de fer, dont le but était d'apporter la régularité dans le bilan des Compagnies, et d'empêcher que le compte de construction fût indûment grevé. L'arrêté portant qu'il ne serait fait pour le moment aucun usage du droit de rachat, fut adopté par le Conseil des États et le Conseil national les 5 et 21 avril 1883.

*
* *

Cette impossibilité matérielle du rachat ne décourage pourtant pas le Conseil fédéral qui cherche toujours les moyens propres à faire rentrer les chemins de fer dans le patrimoine national. Le rachat opéré selon les concessions est financièrement impossible : le seul moyen

(1) L'indemnité était calculée d'après la moyenne du produit net des 10 années, précédant la dénonciation, multiplié par 25. Exemple des résultats donnés.

Chemins de fer	Frais d'établissement	Produit net multiplié par 25
Jura-Berne.	66.099.063	27.646.300
Suisse occidentale et Simplon. . .	206.310.247	137.817.225
Nord-Est.	145.425.947	121.669.725

d'aboutir est de recourir à une convention déterminant le mode d'acquisition. Le Conseil entre alors en négociations avec l'administration des chemins de fer du Nord-Est par lettre du 18 janvier 1888.

L'achat aux conditions stipulées dans la convention ne fut pas considéré comme une mauvaise opération, mais comme on prêtait à la Confédération l'intention de vouloir, sinon abandonner, du moins retarder la construction de lignes que le Nord-Est s'était engagé à construire, le Conseil fédéral, devant l'opposition soulevée, dut retirer son projet de nationalisation par voie de convention.

*
* *

En 1890, le Conseil fédéral profite de ce que le canton de Berne est disposé à vendre 30.000 actions de priorité du Jura-Simplon et les acquiert par la convention du 19 mai 1890, faisant ainsi, disait-il, un pas important vers l'acquisition définitive des chemins de fer du Jura-Simplon. Le contrat d'achat est approuvé par arrêté fédéral du 27 juin 1890. Cet arrêt obtint l'adhésion du peuple : aucune demande de referendum ne fut faite.

Le Conseil fédéral, encouragé, ne voit pas d'inconvénient à persévérer dans la voie qu'il s'est tracée. Un consortium de maisons de banque allemandes et suisses lui offre des actions du chemin de fer du Central. Il s'abouche avec lui. Par le traité du 5 mars 1891, il est convenu qu'en échange des 50.000 actions du Central,

qu'il reçoit du consortium, il lui livre comme contre-valeur des titres de rente fédérale 3 0/0 pour un capital de 50.000.000 francs. Mais avant la ratification de ce traité, des négociations entreprises en vue de l'achat du réseau, ont abouti à la convention du 3 avril 1891. Le Conseil des États se prononce en faveur de l'achat du réseau ; le Conseil national adhère à cette décision le 25 juin 1891. L'Assemblée générale des actionnaires du Central avait ratifié la veille cette convention. Le referendum fut demandé et la « votation » populaire du 6 décembre 1891, à cause du prix trop élevé consenti pour le rachat, la repoussa par 289.406 voix contre 130.729.

*
* *

Peu de temps après, le 29 janvier 1892, les Chambres fédérales prennent en considération une motion présentée par MM. Curti, conseiller national, et Cornaz, député au Conseil des États, formulée en ces termes :

« Le Conseil fédéral est invité à faire procéder à une enquête portant sur la question des chemins de fer, à ses divers points de vue (améliorations des conditions existantes et rachat) et à présenter le plus tôt possible un rapport et des propositions sur la ligne de conduite qu'il se propose de suivre dans cette affaire. »

Deux ans après, le Conseil fédéral soumet un mémoire, à la date du 27 mars 1894, sur les rapports de droit qui existeront à l'expiration des concessions, entre la Confédération et les Compagnies de chemins de fer

ou les cantons. Il est invité à cette occasion à présenter le plus promptement possible des rapports complémentaires sur la question des chemins de fer, le rachat des lignes.

Le département des chemins de fer étudia alors la question du rachat à effectuer conformément aux concessions et, tout spécialement, celle des voies et moyens de procurer à la Confédération les sommes nécessaires pour payer les indemnités, au plus prochain terme du rachat (1903) lors de l'acquisition des principales lignes de chemins de fer suisses. Cette étude révéla les nombreuses difficultés à obtenir des évaluations financières précises.

Aussi le Conseil fédéral, par message du 11 novembre 1895, proposa-t-il aux Chambres qui avaient voté quelques mois auparavant la loi du 28 juin 1895 (1) concernant le droit de vote des actionnaires des Compagnies de chemins de fer et la participation de l'État à l'administration de ces dernières, le projet d'une nouvelle loi fédérale sur la comptabilité des chemins de fer. Le but poursuivi était à la fois « d'exiger des Com-

(1) Cette loi contient deux dispositions principales : l'immixtion plus profonde du Gouvernement dans l'administration des Compagnies par la nomination qu'il s'attribue, d'un certain nombre d'administrateurs ayant les mêmes droits que les représentants des actionnaires. Conversion des actions des chemins de fer suisses en titres nominatifs, ne conférant à leurs propriétaires le droit d'assister aux assemblées générales que six mois après avoir été enregistrées à leur nom. La loi de 1895 mettait ainsi un terme à la spéculation sur les actions des chemins de fer.

pagnies une comptabilité distincte pour chacune de leurs lignes, de fixer, selon un mode liant les Compagnies, le produit net et le capital d'établissement, deux facteurs déterminant pour le rachat, et d'obliger les entreprises de chemins de fer, avant le délai de dénonciation, à fournir la justification de leur rendement annuel net et du capital d'établissement ; enfin de donner au Tribunal fédéral la compétence voulue pour connaître des conflits que soulèverait l'interprétation de certaines clauses des conventions relatives au rachat, tout cela afin de créer une situation nette en vue du rachat à intervenir selon les concessions » (1).

Ce projet souleva de vives critiques et ses adversaires voulurent y voir une tentative socialiste. Les Chambres le votèrent cependant et la loi du 27 mars 1896 fut adoptée par le peuple le 4 octobre 1896, par 223.228 oui contre 176.557 non.

*
* *

Le Conseil fédéral put alors terminer son étude de la question du rachat et, par son message du 25 mars 1897, il soumettait à l'assemblée fédérale, avec de nombreuses données détaillées, une loi fédérale sur la dénonciation du rachat des principales lignes de chemins de fer suisses.

Ce message fut distribué la veille de la clôture des Chambres, en mars 1897. Cette distribution fut le signal

(1) Message du 25 mars 1897, p. 2.

d'une ardente lutte entre rachatistes et anti-rachatistes, qui pendant près d'un an couvrirent la Suisse de brochures et d'articles de journaux.

Les adversaires du rachat usent de toutes les armes pour faire échouer le projet du Conseil fédéral. Ils prouvent aux conservateurs que c'est un accroissement dangereux du pouvoir central. Aux socialistes, ils disent que l'organisation projetée est mal conçue, trop bureaucratique, trop contraire aux tendances démocratiques. Ils cherchent à diviser les radicaux : à ceux du Vaud, ils montrent le percement du Simplon retardé ; à ceux de Genève et de Fribourg, ils démontrent que les prix proposés par le message sont des prix de spoliation.

Ils vont plus loin. Ils refusent aux autorités fédérales le droit de racheter les chemins de fer, soutenant que l'on ne peut procéder à la nationalisation, sans révision préalable de la Constitution, la Constitution ne leur accordant qu'un droit de surveillance et de contrôle. Déjà en 1891, alors qu'il était question de l'achat par la Confédération d'actions du Central-Suisse, pareille objection avait été soulevée. C'était vouloir ne point voir, ne point comprendre l'article 23 de la Constitution fédérale de 1874.

« La Confédération peut ordonner à ses frais, ou encourager par des subsides les travaux publics qui intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays. »

« Dans ce but, elle peut ordonner l'expropriation moyennant une juste indemnité.

« La législation fédérale statuera les dispositions ultérieures sur cette matière.

« L'Assemblée fédérale peut interdire les constructions publiques qui porteraient atteinte aux intérêts militaires de la Confédération. »

Et le Message de 1897 dit à ce sujet :

« En présence de cette disposition, le droit de la Confédération de posséder et d'exploiter des chemins de fer ne saurait être mis en doute que si les chemins de fer ne pouvaient être considérés comme des travaux publics, ou s'il existait des raisons particulières de ne point les comprendre parmi ceux que vise le texte constitutionnel (1). »

D'ailleurs, lors de la construction du Gothard, la Confédération était déjà intervenue dans une question de chemins de fer. Les cantons et les compagnies suisses avaient consenti une subvention de 20 millions sur les 85 millions que nécessitait cette construction et que souscrivaient l'Allemagne et l'Italie.

Les calculs présentés par les Compagnies furent reconnus erronés ; l'entreprise faillit sombrer. Un complément de subvention fut demandé aux intéressés. L'Allemagne et l'Italie s'exécutèrent, mais plusieurs cantons suisses ne le purent. Pour sauver le Gothard, le gouvernement fédéral proposa de charger la Confédération des 4 millions et demi qui manquaient à la part de

(1) Message du 25 mars 1897, p. 106.

la Suisse. Les autorités fédérales avaient donc, une fois déjà, appliqué l'article 23 à la question des chemins de fer et le peuple l'avait approuvé. Si la Confédération a pu s'endetter de 4 millions et demi pour achever le Gothard et s'engager à donner pareille somme pour le Simplon et le Splügen, lors de leur construction, pourquoi vouloir lui interdire de racheter les chemins de fer, si le peuple suisse accepte le projet de rachat du Conseil fédéral ? Si la Confédération n'avait pas le droit, non seulement d'établir, mais d'acquérir, de posséder et d'exploiter des chemins de fer, quel sens attacher à la réserve faite dans toutes les concessions relativement au rachat ?

Après avoir essayé de nier à la Confédération le droit de rachat, les adversaires du projet du Conseil fédéral, préconisèrent une foule de combinaisons diverses, préférables d'après eux au projet du message. Les antirachatistes y voyaient l'ajournement de la question, et se réjouissaient de la diversité des combinaisons qui partageaient le camp rachatiste.

*
* *

En quoi consiste le projet gouvernemental ?

La loi fédérale proposée par le message concerne l'acquisition et l'exploitation des chemins de fer pour le compte de la Fédération.

La Confédération acquiert et exploite pour son compte, sous le nom de *Chemins de fer fédéraux*, les

chemins de fer suisses qui, à raison de leur importance économique ou stratégique, intéressent la Suisse ou une partie considérable du pays, et dont l'acquisition n'entraîne pas des dépenses exagérées.

Cette acquisition se fera par voie de rachat, conformément à la législation et aux concessions. Le Conseil fédéral dénoncera le rachat sur cette base et pour le plus prochain terme prévu (1).

La Confédération se procurera les fonds nécessaires pour l'acquisition des chemins de fer et la constitution du capital d'exploitation, en contractant des emprunts, par l'émission d'obligations ou de titres de rente. Les titres ainsi émis seront amortis en 60 ans, conformément à un tableau d'amortissement préalablement arrêté.

La comptabilité des chemins de fer fédéraux sera distincte de celle des autres branches de l'administration fédérale : elle pourra ainsi être toujours exactement établie.

Leur produit net est affecté en premier lieu au paiement des intérêts et à l'amortissement de la dette des chemins de fer ; le surplus des excédents sera employé à parfaire les rendements annuels, ainsi qu'à perfec-

(1) Pour le Jura-Simplon, le Central et l'Union-Suisse, le prochain terme de rachat est le 1er mai 1903. Le Gothard peut être racheté le 1er mai 1909. Pour le Nord-Est, le rachat des lignes les plus importantes peut avoir lieu le 1er mai 1903, pour l'une d'elles le 26 février 1903. Dans tous ces cas, le rachat doit être dénoncé 5 ans d'avance.

tionner et alléger les conditions de transport (1).

L'administration des chemins de fer fédéraux constituera une division spéciale de l'administration fédérale.

D'après le Message, le capital d'établissement est fixé à 1.191.607.068 francs. De ce capital, il faut déduire, pour les frais d'exploitation et d'approvisionnement, la somme de 28.503.873 francs — le 70 0/0 de la valeur du matériel d'exploitation, soit 98.543.179 francs — la subvention du Gothard, soit 119.000.000 de francs ; le capital à amortir reste donc de 944.560.016 francs.

A ce capital, le Message ajoute, pour les travaux complémentaires et pour les capitaux d'exploitation,

(1) « *Le Génevois* », journal radical et rachatiste, préconisait un système différent. « La vente s'effectuerait ainsi. La Confédération prendrait immédiatement possession des lignes et les exploiterait pour son propre compte. En revanche, elle verserait chaque année, entre les mains du liquidateur de la compagnie une somme x, qui serait employée comme suit :

1° A faire le service des obligations ;

2° A être répartie, pour le solde, aux actionnaires, en faisant la retenue nécessaire à l'amortissement du capital social, soit capital actions, pendant la durée de la concession ».

« Qu'arriverait-t-il avec ce système ? C'est qu'en 1960, la Confédération paiera la dernière annuité et possédera un réseau affranchi de toute dette, qui ne lui coûtera plus rien. En outre, rien n'empêcherait la Confédération de procéder, sous sa garantie, à la conversion successive des emprunts des Compagnies, étant entendu que l'économie qui en résulterait serait acquise à la Confédération. Au surplus, pour simplifier le rôle des Compagnies et en permettre la dissolution immédiate, le département des finances, et éventuellement, la future banque nationale, pourraient se charger de répartir aux ayants droit, le montant des indemnités. »

une somme importante. Le total donne le chiffre de 1.072.607.068 francs.

En 1895, le produit net du réseau a été de près de 40 millions (39.495.558 francs).

En 1902, ce produit aura monté à plus de 42 millions et l'État, après avoir payé les intérêts et l'amortissement, aura un excédent :

De 50.425 francs, si l'emprunt nécessaire se fait au 4 0/0 ;

De 2.108.082 francs, s'il se fait au 3 1/2 0/0 ;

Et de 4.437.090 francs, s'il se place au 3 0/0 (1).

« Ces calculs reposent sur de pures hypothèses qui peuvent se réaliser ou ne pas se réaliser (2) », telle est la critique qu'adresse M. Tallichet à ces chiffres, qu'il trouve et trop simples et trop satisfaisants.

A cette objection, le Conseil fédéral a déjà répondu n'ayant « admis que des chiffres bas, plutôt favorables aux Compagnies, afin de prévenir toute déception ».

*
* *

Dans le Message, le Conseil fédéral exposait aux Chambres, avec les raisons qui l'avaient amené à adopter le projet soumis à leur vote, les arguments de haute importance économique et sociale qui l'avaient décidé au rachat des chemins de fer suisses.

(1) Message du 25 mars 1897, p. 140.

(2) *Bibliothèque universelle et Revue suisse*, octobre 1897. « Un projet de rachat des chemins de fer suisses », par M. Ed. Tallichet (5e partie, p. 112, 113).

L'État, seul propriétaire du réseau, profitait de tous les avantages offerts par l'unification. Ayant chaque année de fortes commandes à faire, en fournitures diverses et nécessaires (rails, traverses, houilles, locomotives) il obtiendra des prix inférieurs à ceux exigés des Compagnies et fera un bénéfice considérable.

Les économies sur le personnel donneront aussi un gain. Lorsque l'administration sera centralisée à Berne, les rapports actuels entre les Compagnies, les complications des comptes tomberont d'eux-mêmes, ainsi que tout le travail qu'ils exigent : cela permettra une importante réduction du nombre des employés et une notable économie des traitements à eux alloués (1).

On créera des ateliers nationaux ; on adoptera un même système d'éclairage sur toutes les lignes.

L'État, exploitant lui-même, ne recherchera pas uniquement comme les Compagnies, l'accroissement du dividende, fera toutes les améliorations nécessaires et non plus seulement celles qui peuvent l'augmenter.

Toutes ces économies permettront de faire des trains express plus nombreux et plus rapides, d'améliorer le sort du personnel et ses traitements, d'unifier et d'abaisser les tarifs pour les voyageurs et les marchandises.

Les tarifs des diverses Compagnies diffèrent en effet :

(1) Le message estimait la réduction du personnel à 600 employés, entraînant pour l'administration générale une économie d'au moins 600.000 francs.

on les uniformera, en prenant pour point de départ, ceux qui sont les plus bas, c'est-à-dire les plus avantageux pour le public.

L'État seul peut le faire : son but n'est pas de gagner de l'argent. Sur plusieurs points, ces réductions pourront être la cause de pertes, mais le trafic augmentera ; ce développement du trafic comblera le déficit et au delà. Pour attirer sur leurs lignes le transit des marchandises de l'étranger, les Compagnies ont admis des tarifs exceptionnels ; l'État maître du réseau, fera de même. Il développera même ce transit, en hâtant l'achèvement des passages des Alpes, le percement du Simplon, du Splügen, travaux pour lesquels la Confédération a promis déjà 4 millions et demi.

Grâce à la nationalisation, on n'aura plus à craindre de grèves de chemineaux, comme la fameuse grève de 1896. Les employés des chemins de fer seront désormais des fonctionnaires de l'État, incapables de s'élever contre lui.

Les voies ferrées seront enfin administrées par des Suisses, et dans l'intérêt du peuple suisse.

Les propriétaires des principales voies de communication se trouvent pour la plupart à l'étranger. Leur influence prédomine et ce sont les grands capitalistes du dehors, avec certains financiers du pays, liés à eux par toutes sortes d'intérêts et plus ou moins dans leur dépendance, qui règlent le sort des chemins de fer les plus importants. « C'est là un fait certainement humi-

liant pour la Suisse », constate le Message. La Confédération, sans doute, exerce un contrôle sévère sur ces lignes, mais cette intervention n'est que restrictive et défensive ; elle ne constitue pas une direction positive de l'administration. L'influence décisive appartient à ceux qui ne se préoccupent pas des intérêts du pays ou du moins qui ne s'en soucient qu'accessoirement. Un tel état de choses est malsain : le rachat en guérira la Suisse.

Le rachat est, de plus, nécessaire, et il faut sans tarder s'y décider. « En ajournant le rachat jusqu'à l'expiration des concessions (1957) il faudra alors payer aux Compagnies le prix intégral des lignes et constructions telles que celles-ci se comporteront à cette époque. Cette valeur effective, ce prix des biens, meubles et immeubles des Compagnies, à acquérir par la Confédération représentera une somme énorme dont l'État servira les intérêts et l'amortissement au moyen de prélèvements sur le rendement net de l'exploitation ; et, à cette époque, les pays voisins auront leur chemin de fer d'État ; eux se trouveront ainsi mis dans la possibilité de réduire leurs tarifs et d'introduire dans les services de l'exploitation toutes les améliorations désirables. Or, dans l'hypothèse où la Confédération serait, en 1903, propriétaire des cinq chemins de fer principaux, il suffira, jusqu'en 1962, des 2/5 aux 3/5 0/0 du prix d'achat de ces lignes pour amortir le capital de premier établissement qui entre, seul, en ligne de

compte pour la Confédération ; de la sorte, les chemins de fer suisses seront en état de soutenir la concurrence des lignes étrangères (1). »

Les adversaires du projet de rachat, dans de nombreuses brochures, en de nombreux articles de revues et de journaux essayèrent de réfuter l'argumentation du Message.

L'un de ses adversaires les plus résolus fut M. Tallichet qui mena, dans la *Bibliothèque universelle et Revue Suisse*, une active campagne,de mai à décembre 1897. Il termine ses intéressantes études, en signalant le risque de guerre, péril plus grand encore et plus funeste pour des chemins de fer d'État que pour une banque d'État.

« D'après le droit international, tel que l'expose notre consul général en Belgique, M. A. Rivier, une ou plusieurs armées étrangères envahissant notre pays auraient le droit, si nos troupes n'avaient pu les repousser, de s'emparer de toutes les propriétés de l'État, y compris les chemins de fer, d'exploiter ceux-ci à leur avantage avec les approvisionnements en réserve (six mois pour les charbons),de s'approprier définitivement tout le matériel roulant, locomotives, voitures et wagons, et tous les objets mobiliers, de détruire les lignes qu'elles n'utiliseraient pas et qui pourraient leur être défavorables, avec leurs ouvrages d'art, ponts, tunnels,

(1) Message du 25 mars 1897, p. 90.

etc.; sans autre obligation, à la paix, que de les restituer dans l'état où la guerre les aurait laissés, c'est-à-dire, peut-être dans un état de ruine qui nécessiterait leur reconstruction partielle ou totale et pourrait exiger une dépense de moitié ou des deux tiers du capital employé à les acheter.

« Où trouverait-on l'argent nécessaire dans un pays ruiné par la guerre (1)? »

Avec les Compagnies particulières, au contraire, les mêmes dégâts, que peuvent exiger les nécessités stratégiques, donneront lieu à des indemnités qui aideront au relèvement. Mais est-ce là un argument bien convaincant, surtout pour la République Helvétique, dont la neutralité est respectée de tous ? Il est certain que l'avenir peut tout changer, mais les progrès du droit international, les efforts que font toutes les nations pour rendre les guerres plus rares, les travaux de la Conférence de la Haye, sont autant de gages d'un long avenir de paix pour l'Europe.

*
* *

Tandis que le rachat donnait lieu à de nombreuses polémiques, partageait en quelque sorte le peuple suisse en deux partis bien distincts, la Commission du Conseil des États, réunie le 10 mai 1897, s'occupe du projet de rachat. Elle n'entre en matière que grâce à la voix de son président. Un radical-rachatiste, M. Ga-

(1) Tallichet, *Le peuple suisse doit-il racheter ses chemins de fer ?* Lausanne, 1898, p. 36.

vard, propose le renvoi préalable au Conseil fédéral pour négocier avec les Compagnies le rachat à l'amiable. On lui fit remarquer que le Conseil fédéral avait demandé aux Compagnies de fixer leur prix.

Le Conseil des États délibère pendant trois jours : la droite qui avait suivi son chef, M. Zemp, lors du vote de la loi de comptabilité du 27 mars 1896, se sépare de lui dans la politique du rachat. Il vote enfin l'entrée en matière par 24 voix contre 17.

En août 1897, la Commission du Conseil national, discute sur la question à Interlaken. Le projet de loi proposait le rachat des cinq grandes Compagnies.

On décide en outre que la Confédération s'engagera à la construction du Simplon, au percement des Alpes dans la Suisse orientale et au rachat du Jura-Neuchâtelois sur la demande de M. Comtesse.

On adopte aussi la proposition de M. Gobat, d'après laquelle la Confédération subventionnera toutes les lignes concessionnées ; pourvu que les cantons s'y intéressent aussi financièrement.

Le 20 septembre, les Chambres fédérales se réunissent. Il leur faut en toute hâte terminer la discussion si l'on veut que le projet soit arrêté à temps pour le délai référendaire (1).

La discussion dure toute la session des quatre semai-

(1) La date du rachat la plus rapprochée était le 26 février 1903. Le rachat devait être dénoncé cinq ans d'avance, c'est-à-dire le 26 février 1889.

nes et aboutit au vote de la loi, malgré une campagne de tous les instants. Tous les arguments que l'on peut invoquer contre le rachat furent présentés, mais le Conseil fédéral, sans se départir de son programme primitif, accepta le principe des innovations adoptées par la commission du Conseil national et obtint la majorité. Les anti-rachatistes se mirent dès lors en campagne et le Comité de Referendum recueillit les signatures. Toutes les manœuvres capables d'empêcher le vote du rachat furent mises en mouvement. On profite de ce que le percement du Simplon n'était que promis pour mettre en avant l'offre d'un consortium de trois groupes financiers (1), de former le capital nécessaire pour cette entreprise, dans des conditions très favorables si le rachat n'avait pas lieu. On faisait miroiter cette offre et l'on répétait de tous côtés que c'était la seule façon d'avoir le percement du Simplon. On cherchait à surexciter les cantons l'un contre l'autre, leur demandant qui ferait dorénavant la réclame pour attirer le trafic dans telle ou telle direction.

Le délai de referendum contre la loi expirait le 14 janvier. Plus de 86.000 signatures s'y associent et les anti-rachatistes escomptent déjà leur triomphe (2).

On fixe la « votation populaire » au 20 février ; plus de 560.000 votants y prennent part et le rachat des

(1) Le Crédit Suisse de Zurich. L'Union des Banques de Bâle. L'Union Financière Génevoise.

(2) 30.000 signatures sont seulement exigées par la Constitution.

chemins de fer par l'État est voté à une majorité de plus de 200.000 voix. Cette majorité étonne tout le monde d'autant plus que l'année précédente, le 28 février 1897, le peuple suisse avait repoussé la banque d'État par plus de 60.000 voix (1).

*
* *

Faut-il conclure du vote du 20 février que la Suisse est étatiste et qu'elle est gagnée au socialisme ?

(1) *Votation du 20 février 1898.*

CANTONS	OUI	NON
Zurich	69.713	13.871
Berne	74.260	20.040
Lucerne	14.763	12.366
Uri	1.100	2.900
Schwytz	3.202	5.272
Obwald	940	2.016
Nidwald	1.160	1.159
Glaris	5.393	699
Zoug	2.557	1.935
Fribourg	6.802	17.389
Soleure	12.974	4.175
Bâle-Ville	9.497	3.366
Bâle-Campagne	8.969	1.317
Schaffhouse	5.021	2.426
Appenzell-Extérieur	8.631	1.294
Appenzell-Intérieur	812	1.705
Saint-Gall	38.085	7.737
Grisons	11.103	7.823
Argovie	33.754	7.260
Thurgovie	18.587	2.179
Tessin	11.807	6.563
Vaud	25.950	22.955
Valais	5.147	17.662
Neufchâtel	9.472	9.856
Genève	6 600	8.235
Place d'Armes	278	103
TOTAL	386.577	182.303

Non, le peuple suisse a vu dans le rachat une bonne affaire pour l'État qui lui permettait à la fois de réduire le poids des impôts et de faciliter de toutes manières les transports de personnes et de marchandises. Il a de plus, voulu être maître chez lui et voulu que les chemins de fer suisses fussent la propriété de l'État suisse, guidé en cela par sa haine fort raisonnée de la finance juive et étrangère et de l'administration des Compagnies.

Après le vote de la loi, le rachat fut dénoncé sans tarder aux Compagnies du Jura-Simplon, du Hard-Est, du Central et de l'Union-Suisse. Le Central suisse engagea aussitôt devant le Tribunal fédéral un procès contre le Conseil Fédéral, au sujet des règles d'après lesquelles seront calculés, en vue du rachat, le produit net et le capital d'établissement des cinq grandes Compagnies.

Ce procès fut soumis au Tribunal fédéral dans ses audiences des 18, 19, 20 et 21 janvier 1899 (1). Il fut décidé que le produit net était le produit du compte d'exploitation sans porter au passif de ce compte les intérêts des emprunts, comme le demandaient les Compagnies.

Dans son audience du 21 janvier, le tribunal fut appelé à définir la notion du capital de premier établissement.

Le Central soutenait que le capital de premier éta-

(1) *Journal de Genève* des 17, 19, 20 et 22 janvier 1899.

blissement et le capital social étaient une seule et même chose et que le compte de construction devait être établi, quant au rachat, indépendamment de la loi sur la comptabilité des chemins de fer.

Le Conseil Fédéral au contraire émettait l'avis que le capital d'établissement était le compte de construction établi conformément à cette loi sur la comptabilité, plus l'inventaire du matériel.

La non-entrée en matière fut votée et le tribunal traitera la question lors du procès intenté à l'État par la Compagnie du Nord-Est.

Tel est l'état actuel des chemins de fer suisses. Le rachat a été dénoncé : en 1903 la Confédération deviendra propriétaire des grands réseaux : en 1915, elle le sera de toutes ses voies ferrées.

Maîtresse de ses voies de transport, la Suisse pourra dès lors abaisser ses tarifs, réaliser les améliorations projetées et donner par là un nouvel élan à son trafic indigène et au transit international, accru par l'achèvement du Simplon (1).

(1) C'est le 1er avril 1898, quelques mois après le vote du rachat, que fut donné le premier coup de pioche. Le percement doit être achevé en cinq ans et demi. Ainsi tombe un des gros arguments des adversaires du rachat qui prétendaient le percement du Simplon, renvoyé aux calendes grecques, en cas de rachat des chemins de fer par la Confédération.

CHAPITRE III

AUTRICHE-HONGRIE, ETC.

Autriche.

En Autriche, les premiers chemins de fer sont dus à l'initiative privée.

De 1843 à 1853, l'État entreprit la construction des voies ferrées, mais sans succès.

Le besoin financier lui fit vendre ses propres lignes aux Compagnies privées. L'État conclut avec elles des conventions ; la durée des concessions fut de 90 ans ; la garantie des intérêts leur était accordée.

A l'expiration de ces concessions, les chemins de fer devaient faire retour à l'État gratuitement, avec ou sans le matériel roulant (suivant les concessions) et la somme portée à l'inventaire du service actif.

Pour assurer la gratuité du transfert, les obligations devaient être amorties suivant un plan arrêté.

Après 1866, les chemins de fer autrichiens, malgré les difficultés du moment, entrèrent en une nouvelle phase d'activité. En 1876, plus de dix mille kilomètres étaient en exploitation contre 3960 en 1866.

L'État intervint plusieurs fois en faveur des chemins de fer dont le rendement était insuffisant.

La loi du 14 décembre 1877 l'autorisa à couvrir les

déficits d'exploitation des lignes qui bénéficiaient de la garantie d'intérêt. En revanche, l'État avait le droit d'exploiter lui-même les lignes à qui de telles avances avaient été accordées ou qui, durant les cinq dernières années, avaient eu besoin de plus de la moitié du rendement net garanti (1).

On constata bientôt que le système de la garantie de l'intérêt faisait assumer à l'État une trop lourde charge. En 1879-1880, l'État se décida à l'exploitation directe.

La nationalisation ne fut que partielle. L'État propriétaire toutefois d'un réseau principal complet, à l'ouest de Vienne, et à l'est, d'importantes lignes reliées entre elles, eut une influence prépondérante sur les transports. Il devint par la suite propriétaire d'autres lignes.

Depuis 1887, il voue une active sollicitude aux chemins de fer d'intérêt local et édicte des lois en vue de leur construction ; à la fin de 1890, le réseau autrichien comptait 15.349 kilomètres dont 7002 étaient exploités par l'État.

A la fin de la même année, le capital d'établissement des chemins de fer d'État s'élevait à 708.412.054 florins (2).

L'État, en rachetant les chemins de fer, s'était engagé à opérer l'extinction des obligations existantes et le prix d'achat a été payé au moyen de rescriptions amor-

(1) Loi sur le séquestre des chemins de fer.

(2) Schuster et Weber, *Législation en matière de chemins de fer autrichiens*, Vienne, 1894.

tissables. Vers le milieu du siècle prochain, les chemins de fer principaux ne seront donc plus grevés que d'une partie de leurs frais d'établissement et l'Autriche pourra abaisser ses tarifs et développer ainsi le trafic de ses voies ferrées.

*
* *

Hongrie.

La Hongrie avait besoin de tarifs spéciaux pour expédier ses produits indigènes : il n'était pas possible de les obtenir des Compagnies privées. L'État acquit plusieurs lignes et en exploite actuellement la presque totalité et nous savons qu'en 1889, M. de Baross, le ministre du commerce d'alors, a réalisé une réforme des tarifs d'une grande hardiesse, par l'application du système de Engel, d'après lequel les voyageurs sont assimilés pour le transport à une lettre et paient un prix invariable, quelle que soit la distance parcourue (1).

*
* *

Norwège.

En Norwège dès le début, les chemins de fer ont été bâtis et exploités par l'État.

*
* *

En Suède et au Danemark, il n'y a que quelques lignes privées.

(1) Voir *suprà*, p. 44.

Dans les États des Balkans (*Serbie*, *Roumanie*, *Bulgarie*) le système des chemins de fer d'État a existé dès le début.

En Grèce, les voies ferrées sont construites à l'aide de capitaux étrangers avec le consentement et l'assistance de l'État.

En Russie, le gouvernement qui a dû annuellement donner de larges secours aux Compagnies privées, en a acquis, ces derniers temps, les lignes principales. De grandes lignes ont été aussi établies pour le compte de l'État ; il sera bientôt propriétaire de toutes ses voies ferrées, les exploitant lui-même. L'État possède actuellement 24.083 kilomètres sur 36.832 kilomètres que comptent les réseaux russes.

En Espagne, il n'existe que des Compagnies privées, tandis qu'une partie des chemins de fer *Portugais* est propriété d'État.

*
* *

Belgique.

La Belgique a accru par des rachats successifs, notamment en 1870 et 1873, le réseau de ses chemins de fer d'État qu'elle a eu la sagesse de constituer dès le début. Sur 4724 kilomètres, 3340 appartiennent à l'État.

L'État y exploite directement ses voies ferrées : les résultats en sont excellents et un rapporteur de la Chambre belge a pu dire, dans ses « Considérations » sur le budget des travaux publics, que : « les chemins de fer,

dans les mains de l'État, c'était l'unité de direction, la recherche de toutes les améliorations et de toutes les économies ».

*
* *

Pays-Bas.

Dans les Pays-Bas de nombreuses lignes ont été rachetées dès 1863. Elles ne sont pas exploitées directement par l'État mais affermées à deux Sociétés privées, la « Société pour l'exploitation des chemins de fer hollandais », et la « Société hollandaise des chemins de fer ».

L'État livre pour 50 ans la ligne en exploitation, avec les bâtiments et le matériel fixe à la Société qui apporte le matériel roulant. La Société entretient la voie et le chemin avec tous ses accessoires.

Les travaux d'agrandissement, les constructions nouvelles, la pose de la seconde voie restent à la charge de l'État, ainsi que les réparations de force majeure, comme la rupture des digues, l'inondation.

Les tarifs sont réglés et modifiés par le Gouvernement, le concessionnaire entendu, dans les limites d'un maximum fixé par le cahier des charges.

Au point de vue financier, la Société commence par prélever sur les recettes, le montant de la somme qui lui est attribuée pour se couvrir des frais d'exploitation.

La somme restant libre sur le montant des recettes

brutes constitue le revenu net ou le bénéfice dans lequel l'État entre en partage avec la Société (1).

Une convention intervenue en 1876 modifie les conditions intervenues en 1863 sur ce dernier point, l'expérience ayant démontré que ce partage du bénéfice entre l'État et la Société avait été établi sur des évaluations erronées.

La loi de 1890 (22 juillet) ratifia l'acquisition par l'État des chemins de fer hollandais du Rhin et la conclusion de nouvelles conventions avec les Sociétés d'exploitation, par lesquelles le Gouvernement hollandais se réserve un droit d'action plus étendu sur la fixation des tarifs.

*
* *

Angleterre.

En Angleterre où tous les chemins de fer sont exploités par des Compagnies privées, des plaintes nombreuses se font entendre au sujet de la fixation des tarifs et beaucoup de voix s'élèvent pour que l'État prenne à sa charge les chemins de fer comme il fait du service des postes et télégraphes.

En revanche, il y a de nombreuses lignes d'État dans les colonies anglaises, en Australie surtout.

La Grande-Bretagne vient de réaliser le rachat dans son Empire des Indes, où la ligne East-India est exploi-

(1) Chérot, *Les grandes compagnies de chemins de fer en 1877*, Paris, 1877.

tée par une Compagnie fermière. « L'État est investi d'un pouvoir absolu de contrôle sur la gestion de cette Compagnie qui s'oblige à entretenir et à exploiter la voie de manière à donner toutes les facilités désirables pour le transport des voyageurs et des marchandises. La Compagnie est tenue de laisser circuler le matériel roulant de l'État et des autres Compagnies ; elle est obligée de construire les lignes auxiliaires ; l'État enfin se réserve les 4/5 des bénéfices obtenus (1). »

*
* *

États-Unis.

Aux États-Unis de nombrenses voix s'élèvent aussi en faveur du rachat. La possession des chemins de fer y est concentrée dans les mains de quelques richards et a été fort souvent exploitée par « ces rois de chemins de fer » d'une façon quelque peu malhonnête, aussi l'excellence du rachat des chemins de fer y est souvent invoquée par le public.

*
* *

Italie.

En Italie la plupart des lignes appartiennent à l'État et l'exploitation directe a été leur mode d'exploitation jusqu'en 1885. Une commission d'enquête, constituée en 1878 sous le ministère Deprétis, publia sept volu-

(1) Cauwès, *Cours d'économie politique*, t. 4, p. 204.

mes à ce sujet : leur enquête aboutit à prouver que l'opinion publique était, en général, hostile en Italie à l'exploitation directe, mais ne fit apparaître aucune raison nouvelle contre cette combinaison.

Le 31 mars 1884, le Ministre des Travaux publics en déposait les résultats avec un rapport de M. Genala ; le système proposé était un système mixte.

Les débats furent très vifs ; M. Luzzati ne put faire adopter son ordre du jour tendant au maintien du réseau d'État qui fut repoussé par 237 voix contre 188 ; et la proposition de loi de M. Genala fut votée par 226 voix contre 202, le 26 avril 1885, après 65 jours de discussion. La majorité cédait pour des raisons politiques ; la question de confiance avait été posée par le Président du Conseil.

Le Gouvernement avait pour but principal de faire construire les nouvelles lignes par les Compagnies, sauf à leur accorder des garanties d'intérêts.

Les résultats de ce système ne sont pas des meilleurs et des déficits considérables dans les recettes ont obligé le Trésor à intervenir maintes fois. Malgré toute la liberté d'initiative, tout le champ d'expérience laissé libre aux Compagnies pour essayer les modifications qui sont autorisées par les contrats de 1885, malgré la facilité qu'a le Gouvernement d'ordonner, comme il l'entend, des rabais sur les transports, à charge par lui d'indemniser les Compagnies des différences qui en résulteraient, ce système n'a encore abouti à aucun résul-

tat pratique (1). Toujours on se plaint du trop d'élévation des tarifs. Et M. Serena a pu dire : « Si nous ne nous décidons pas à abaisser les tarifs pour les transports, nous devrons abandonner ces voies ferrées qui nous ont coûté tant de peines et tant d'argent (2). »

Alors que quelques esprits fort rares voient le remède de cet état de choses dans la vente des réseaux d'État à des sociétés privées, la grande majorité, au contraire, considère le retour à l'exploitation directe comme la meilleure des solutions. Grâce à ce système, en effet, l'État italien rendra productives ses voies ferrées, qui lui ont coûté la somme considérable de cinq milliards et demi et dont le revenu, avec le système des Compagnies fermières ne dépasse pas 1,7 0/0 ; il pourra aussi réaliser les réformes attendues et que réclament les intérêts vitaux de l'agriculture, de l'industrie et du commerce.

(1) G. Saccheri, *La questione Ferrovaria* (III Congresso nazionale delle societa economiche, Torino, settembre, 1898).

(2) « Se non ribasseranno le tariffe per i trasporti, noi dovremo svellere quelle rotaie che ci costarano tante fatiche e tanti danari. »

Vu :
Le Président de la thèse,
G. BRY.

Vu :
Le Doyen,
G. BRY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur,
BELIN.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES

Pages

BIBLIOGRAPHIE v

PREMIÈRE PARTIE

Les chemins de fer français et la question du rachat.

CHAPITRE I. — Les chemins de fer français et les conventions de 1883. Aperçu historique 1
CHAPITRE II. — Monopole des chemins de fer 13
CHAPITRE III. — Droit de rachat 19
CHAPITRE IV. — Divers projets de rachat 25
CHAPITRE V. — Avantages du rachat. Suppression des inconvénients dus à la garantie d'intérêt. 33
CHAPITRE VI. — Avantages du rachat (suite). Le rachat envisagé au point de vue de la réforme des tarifs . . . 43
CHAPITRE VII. — Avantages du rachat (suite). Le rachat et l'intérêt de la Défense Nationale 56
CHAPITRE VIII. — Charges financières du rachat 59
CHAPITRE IX. — Conclusion 69

DEUXIÈME PARTIE

Modes d'exploitation après le rachat.

CHAPITRE I. — L'exploitation par Compagnies fermières 72
CHAPITRE II. — L'exploitation par l'État 76
CHAPITRE III. — Le réseau de l'État en France 101

TROISIÈME PARTIE

Les chemins de fer à l'étranger.

CHAPITRE I. — Allemagne 105
CHAPITRE II. — Suisse 118
CHAPITRE III. — Autriche-Hongrie, etc. 144

Imp. J. THEVENOT, Saint-Dizier (Haute-Marne).

Imp. J. THEVENOT, Saint-Dizier (Hte-Marne)